

**Українські еліти
в контексті місцевого
і регіонального розвитку:
історія та сучасність**

Популярний нарис

Полтава
2009

Fund for the Assistance
to Local Self-Government of Ukraine

**UKRAINIAN ELITES
IN CONTEXT OF LOCAL
AND REGIONAL DEVELOPMENT:
HISTORY AND PRESENT**

Popular story

Poltava
2009

Фірма

Фонд сприяння
місцевому самоврядуванню України

**УКРАЇНСЬКІ ЕЛІТИ
В КОНТЕКСТІ МІСЦЕВОГО
І РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ:
ІСТОРІЯ ТА СУЧАСНІСТЬ**

Популярний нарис

Полтава
2009

УДК
ББК
У

Рекомендовано до друку Вченою радою
Харківського регіонального інституту Національної академії
державного управління при Президентіві України,
протокол № від березня 2009 р.

Рецензенти:

д.е.н., проф., перший заступник директора ХарРІ НАДУ **Амосов О.Ю.**;
д.держ.упр., проф., зав. кафедри державної кадрової політики
ХарРІ НАДУ **Мартиненко В.М.**; д.держ.упр., доцент кафедри
політології та філософії **Крюков О.І.**

Авторський колектив:

Пухтинський М., Власенко О., Ворона П., Лопатинський В., Обушний О.

Упорядники:

Власенко В., Світанько В.

Редактор:

Собко-Нестерук О.

Українські еліти в контексті місцевого і регіонального розвитку: історія та сучасність. Популярний нарис / [Пухтинський М., Власенко О., Ворона П., Лопатинський В., Обушний О.]. — Полтава: ПП Шевченко, 2009. — 170 с.

ISBN

Зміст

Вступ..... 5

1. Українська еліта: започаткування традицій

1.1. Еліта часів Київської Русі.....	11
1.2. Велике князівство Литовське. Польське панування. Козацтво — еліта нової Української держави.....	17
1.3. Українська еліта в бездержавний період	32
1.4. Визвольні змагання 1917-1921 рр.....	39
1.5. Між двома світовими війнами	48
1.6. Еліта радянської України.....	51
1.7. Сучасна українська еліта.....	55
1.8. Політичні партії у становленні національної та регіональної еліт: зарубіжний досвід.....	64
1.9. Роль засобів масової інформації у формуванні політичних еліт.....	80

2. Регіональні та місцеві еліти в умовах фінансової та економічної кризи

2.1. Місцева еліта — форпост влади	89
2.2. Регіональні еліти — становлення та перспективи.....	91
2.3. Поле діяльності місцевих та регіональних еліт (основні проблеми місцевого і регіонального розвитку)	96
2.4. Місцева еліта в сучасному конституційному процесі	101
2.5. Шляхи подолання проблеми.....	117
2.6. Ризики в житті еліт — спогади про майбутнє	135
2.7. Дещо з європейського досвіду.....	143
Замість епілога	147
Список використаних джерел	148

161. Эдвинсон Л., Мэлоун М. Интеллектуальный капитал. Определение истинной стоимости компании // Новая постиндустриальная волна на Западе: Антология. — М.: Academia, 1999. — С. 429-448.
162. Эллинек Г. Право современного государства. Т. 1. СПб., 1908. — 599 с.
163. Ярошук О.В. Досвід організації муніципального управління в зарубіжних країнах / О.В.Ярошук. — Тернопіль: Екон. думка, 1999. — 62 с.
164. Ященко А. Теория федерализма. Опыт синтетической теории права и государства. — Юрьевъ, 1912. — 433 с.

Вступ

Про еліту, її місце та роль у суспільстві замислювалися ще давні греки. Платон сформулював вихідні положення та принципи елітарного світогляду. Він розподіляв людей на три типи громадян: мудреці, воїни та ремісники. За Платоном функції управління державою могли виконувати тільки люди з розумною душею, аристократи духу, мудреці.

Середньовічна філософія пронизана ідеями елітаризму. Монарх — обраний самим богом «помазаник» може управляти народом, як пастух — отарою. Епоха Відродження продовжує розвивати думку про право на владу обраної меншості. Водночас в цей час посилюються індивідуалістичні мотиви, виникає впевненість в силах кожної людини, як особистості. Філософська думка Нового часу та епохи Просвітництва зачіпає також і проблематику егалітаризму, тобто ідеї загальної рівності прав та можливостей людини незалежно від її освіти та походження.

Минуле ХХ століття характеризується зламом стереотипів, які формувалися протягом тисячоліть, суттєвими змінами в соціальній структурі, посиленням соціальної напруги, різнобарвністю спектра соціально-політичних сил, пошуками нових форм і змістів у літературі, мистецтві, філософії.

Висунута ще в ХІХ столітті теорія еліт Г. Моски та В. Парето, стає все більше актуальною. Виникає по суті окремий напрям досліджень — елітологія.

Коротко згадаємо суть теорії сучасних еліт. Вона полягає у визнанні того, що суспільством завжди править обрана меншість, наділена особливими соціальними, психологічними та політичними якостями, — **еліта (від франц. Elite — краще, добірне, вибране)**.

В.Парето започаткував т. зв. ціннісний підхід, що пояснює існування еліти наявністю у належних до неї осіб особливо цінних для суспільства інтелектуальних, психологічних, моральних, організа-торських якостей.

Г.Моска та Р.Міхельс відстоювали функціональний або організаційний підхід. Він пояснює існування державної еліти важливістю функцій управління, які зумовлюють особливу роль людей, що їх виконують. Закон поділу праці вимагає професійного заняття управлінською працею як необхідною умови її ефективності.

За місцем у політичній системі еліта поділяється на правлячу і не правлячу (контреліта). До правлячої еліти належать усі, хто прямо чи опосередковано бере участь в управлінні суспільством, а до контреліти — ті, хто наділений характерними для еліти якостями, але внаслідок свого соціального статусу чи різних перешкод не мають доступу до управління. Контрелітою може бути політична опозиція, яка прагне послабити владу правлячої еліти і взяти на себе частину її повноважень.

Теорію еліт розвинув та доповнив іспанський філософ та культуролог Х.Ортега-і-Гассет, який вперше заговорив про відносність понять еліти та маси, вважаючи, що визнана суспільством еліта не обов'язково є нею насправді. Досліджуючи феномен появи, становлення та розпаду найбільш визначних імперій та держав в історії людства (таких як Греція, Рим, Османська імперія), Х.Ортега-і-Гассет виводить прямо пропорційну залежність між розквітом та виродженням обраної меншості нації, її еліти — з одного боку та держави — з іншого. «Суспільство приходить в занепад, тому що вироджуються ті, що при владі, та всі робляться черню», — вважав він.

Яким же чином створюється еліта, як саме проходить відбір до привілейованої меншості суспільства? Здебільше цей процес відбувається спочатку стихійно, шляхом природного відбору. Так формувалися, наприклад, еліти княжої доби, в період становлення козацької держави, після Жовтневого перевороту 1917 року в Росії тощо. Поступово він набуває організованого, осмисленого характеру. Еліту починають готувати у спеціальних навчальних закладах, для її поповнення створюють особливі умови, систему привілеїв. Здавалося б, це має дати позитивні результати. Але все відбувається якраз навпаки. Тепличні умови розбещують еліту і тим самим дають шанс контреліті.

Існування еліти як неодмінної частини будь-якого суспільства необхідно прийняти як аксіому, оскільки даний факт доведений історією. Вчення про повну рівність усіх людей і верств населення не знайшло свого втілення, підтвердження в суспільній практиці, було зруйноване життєвим досвідом. Адже незаперечним фактом є те, що люди від народження відрізняються від інших фізичними

142. Танчер В., Кучеренко О. Ідеї елітизму в контексті демократичної трансформації суспільства // Соціологія: теорія, методи, маркетинг. — 1998. — № 3. — С. 5-16.
143. Ткач Т. Роль еліти в суспільному житті в контексті поглядів Х. Ортеги-і-Гассета // Інтернет видання Діалог. Режим доступу: UA http://dialogs.org.ua/theme_full.php?cat_id=28. Ткачук А. Децентралізація, що зміцнює державу. Особливості місцевого самоврядування у Французькій Республіці // Місцеве самоврядування. — 1997. — № 1 — 2. — С. 84 — 89.
144. Ткачук А, Ткачук Р. Ганущак Ю. З Історії реформ адміністративно-територіального устрою України, 1907-2009 роки. — К.: Леста, 2009. — 128 с.
145. Украина в XXI веке: вызовы для политической элиты // Зеркало недели. — 2003. — № 44.
146. Федоров А. Нарцисизм посткоммунистической украинской элиты // Полит. мысль. — 1994. — № 3. — С. 24-31.
147. Форми та методи залучення громадськості: Навч. Посіб. / Інститут громадянського суспільства; за аг. Ред.: В. Артеменка. — К.: ІКЦ «Леста», 2007. — 2007. — 240с.
148. Фрицький О.Ф. Порівняльний аналіз досвіду становлення і розвитку місцевого самоврядування у Франції і в Україні / О.Ф.Фрицький // Вісн. Акад. прав. наук України. — Х., 1995. — № 3. — С.73—81.
149. Хенкин С. Сепаратизм в России — позади или впереди // Pro et Contra. Весна. — 1997. — С. 5-20.
150. Хоффман-Ланге У. Роль элит в процессе демократизации и демократической консолидации // Социс. — 1996. — № 4. — С. 50-55.
151. Хриенко П.А. Украина: алгоритм, самоопределения. Симферополь: Изд-во Крымской акад. гуманитарных наук, 1999.
152. Чешков М. Вечно живая номенклатура? // Мировая экономика и международные отношения. — 1995. — № 6. — С. 32-44.
153. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. -М.: Юрист, 1997. — 568 с.
154. Чукут С. Чого не вистачає правлячій еліті України // Віче. — 1999. — № 6.
155. Шабров О.Ф. Политические системы: открытость, устойчивость, развитие // Анализ систем на пороге XXI века: теория и практика: Материалы международного науч.-практ. конф. В 4 т. Т. 1. / Сост. Т.Е. Сафонова. — М.: Интеллект, 1996. — С. 23-30.
156. Шабров О.Ф. Политическое управление: проблемы стабильности и развития. — М.: Интеллект, 1997. — 200 с.
157. Шульга М. Потехін О. та ін. Правляча еліта сучасної України. — К., 1998.
158. Шульга О.М. Проблеми формування державної регіональної політики // Регіональна політика України: концептуальні засади, історія, перспективи: Міжнарод. наук.-практ. конф. — К., 1995. — С. 3-24.
159. Шовінізм російський / І. Багрянний. — Мала Енциклопедія етнодержавознавства. — К.: Генеза. — 942 с.
160. Щокін Г. Політична еліта України // Персонал. — 1997. — С. 91-107.

122. Рачинський А. Професіоналізм — як основа діяльності державних службовців // Вісн. УАДУ. — 1999. — № 2. — С. 22-30.
123. Ривера Ш. Тенденции формирования состава посткоммунистической элиты в России: репутационный анализ // Полис. — 1995. — № 6. — С. 61-67.
124. Реформа для людини. Збірник матеріалів про шляхи реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні / За ред. А. Москалюк. — К.: Полігр. центр «Геопринт», 2005. — 238 с.
125. Роль еліт у трансформаційному суспільстві. — К., 2003. — 179 с.
126. Ромат Е. Маркетингова концепція та її використання у сфері державного управління (методологічний аспект) // Вісн. УАДУ. — 2002. — № 2. — С. 140-147.
127. Сарторі Дж. Порівняльна конституційна інженерія: Дослідження структур, мотивів і результатів. — К., 2001. — 211 с.
128. Серебренников В.П. Местное управление и самоуправление Франции / В.П.Серебренников. — Минск: Вышэйш. шк., 1981. — 168 с.
129. Серьогін С.С. Державний службовець у відносинах між владою і суспільством. — Д., 2003. — 454 с.
130. Сидоренко В. Современная экономическая политика Украины: отражение национальных интересов или интересов бизнес-элит? // Полит. мысль. — 2000. — № 2. — С. 25-30.
131. Симоненко В.К. Регионы Украины: проблемы развития. — К.: Наук. думка, 1997. — 263 с.
132. Симоненко В.К. Регіоналізм в Україні: трагедія чи вихід з безвиходдя // Трибуна. — 1996. — № 5-6. — С. 12-15.
133. Скуратівський В. Соціальний розвиток і соціальна політика: сучасні реалії, суперечності і тенденції розвитку // Вісн. УАДУ. — 1996. — № 1. — С. 137-158.
134. Становление израильской демократии. Первое десятилетие. Кн.2. Вайц Йехиам. Становление израильского парламентаризма. Учебное пособие для студентов открытого университета. Тель — Авив. Издательство Открытого университета, 2001.-244с.
135. Стонер-Уайс К. Переход к демократии и консолидация — роль элиты // На путях политической трансформации (политические партии и политические элиты постсоветского периода): Сб. науч. работ. — М., 1997. — 250 с.
136. Стюарт Т. Интеллектуальный капитал. Новый источник богатства организации // Новая постиндустриальная волна на Западе: Антология. — М.: Academia, 1999. — С. 372-400.
137. Субтельный О.Украина: история. — К., 1994.
138. Сунгуровський М. Українська національна еліта — «лебідь, рак і щука...» // Україна і світ сьогодні. — 2000. — 19-25 черв. — № 33.
139. Суспільна трансформація і державне управління: Політично-правові детермінанти. — К.: Видавн. Дім Ін Юре, 2003. — 496 с.
140. Сучасна управлінська еліта в Україні: якісні характеристики, шляхи та методи підготовки. — К., 2003. — 180 с.
141. Сучасні українські еліти: штрихи до портрета. — К., 2003.

та духовними якостями, що ставить їх на різні щаблі розвитку. В будь-якій групі, в кожному соціумі виокремлюється меншість, яка за своїми якостями та характеристиками відрізняється від загальної маси. Таким чином, завжди панують небагаточисельні. Це — непорушний закон природи. Всяке управління людьми припускає відмінність та виділення тих чи інших елементів аристократії, або олігархії. Управлінню меншості немає розумної альтернативи.

Вищесказане, зрозуміло, не стосується питання прав людини і не ставить під сумнів положення Декларації незалежності 1776 р. про те, що «... всі люди створені рівними і наділені їх Творцем певними невід'ємними правами, до яких відносяться життя, свобода і прагнення до щастя».

Ще Ж.-Ж. Руссо писав у своє знаменитому «Суспільному договорі»: «Найсильніший ніколи не буває досить сильним, щоб бути господарем, якщо він не перетворює силу в покірність і обов'язок». Тому для визнання особи, групи людей обраною меншістю необхідно пройти відбір. Обрані мають якимось чином переконливо довести решті суспільства свою потрібність саме в ролі провідної групи. Для цього вони повинні відповідати, принаймні, певним визнанням спільнотою критеріям.

Цілком очевидно, що еліта мусить подавати приклад, насамперед, моральний, життєвий. Серед людської спільноти завжди були індивіди більш моральні, сильні, мужні, розумні. Вони поступово виділялися, утворюючи правлячу верхівку. Історія налічує чимало героїв, які своїм прикладом, своїми вчинками спонукали інших до дії, примушували коритися мільйони. Їхні імена звучать і донині, їх вважають найвеличнішими людьми своєї доби.

Легітимація є істотним моментом в утвердженні еліти. Вона передбачає масове визнання владної вертикалі з подальшою міфологізацією образів вождів.

Еліта — це не обов'язково родова аристократія, навіть не завжди привілейована в побутовому розумінні цього слова частина суспільства. Це люди, які виділяються з маси, покликані бути в меншості і вести за собою більшість заради загального блага в цілому.

Визнання нацією еліти накладає на останню обов'язок піклуватися про поліпшення життя народу та розвиток держави. Об'єднання людей в нації, держави відбувається завдяки спільним інтересам, для досягнення цілей та вирішення важливих завдань. З цією метою створюються так звані національні догми та проекти спільного життя, що вимагають загальної участі всіх прошарків населення та здатні надихнути людей на дії, часом надзвичайні,

заради досягнення омріяних результатів. «Нації формуються та живуть лише постільки, оскільки втілюють в собі деякі прагнення здійснити загальну програму грядущого», — писав Х.Ортега-і-Гассет.

Державна еліта покликана забезпечувати стабільність держави, налагоджувати тісні зв'язки між етнічними, політичними та іншими групами. Для стійкості держави важливо, щоб кожна група, кожний клас пам'ятав про інших та деякою мірою поділяв їх прагнення, ідеї та життя і був готовий до компромісів. Саме обрана меншість повинна забезпечити взаємозв'язок між різними спільнотами населення, соціальну гнучкість нації. Взаємна відокремленість є найвиразнішим симптомом розпаду. Здійснюючи функції управління державою, еліта повинна використовувати усі засоби, які сприймаються громадянами як необхідні і припустимі для збереження єдності суспільства. Управляти державою мають люди, які поєднують у собі далекоглядність, здатність бачити непередбачуване, прагматизм, вміння реагувати на зміни ситуації миттєво, раціонально і рішуче.

Еліта — це люди духу, які служать не за примусом, а в силу внутрішньої потреби. Це люди енергії, здатні своїм прикладом захопити всю націю. Для розвитку суспільства необхідні найрізноманітніші типи досконалих осіб: мудреці, художники, військові, робітники. Загалом, в будь-якій професії без цих людей не обійтись, бо інакше суспільство почне «накульгувати». В кожному класі чи іншій спільноті людей можна знайти і масу, і обрану меншість.

Х.Ортега-і-Гассет подає типові властивості «людей маси». Для них характерні: відсутність яскравих якостей, здібностей, талантів, оригінальних думок, цілей, способу життя, своєї точки зору на політичні, мистецькі, релігійні та інші явища суспільного життя. Людина маси керується думкою більшості, не прагне досягти чогось, користуючись досягненням науково-технічного прогресу, не бажає зробити свій внесок у вдосконалення суспільства. В неї немає духу, вона не хоче заради ідей здійснювати незвичайні вчинки, часто робить те, що заманеться, не прислуховуючись до думки компетентних людей.

Епоха розпаду настає тоді, коли маса більше не бажає бути масою, відмовляється бути собою та виконувати своє призначення, а саме: слідувати прикладу кращих, прислухатися до їх думки, підкорятися їм. Кожен при цьому вважає себе керівником. Породженням такого стану речей є криза світогляду, занепад культури, знецінення вартостей, розклад системи ідей, падіння їх престижу.

100. Пастухов В.Б. От номенклатуры к буржуазии // Полис. — 1996. — № 2. — С. 44-51.
101. Патрушев А. Расколдованный мир Макса Вебера. — М.: Изд-во МГУ, 1992. — 207с.
102. Пахарев А. Политическое лидерство и лидеры: Монография. — К.: Знання України, 2001. — 270 с.
103. Пахарев А. Політична еліта формальна? Справедлива? // Віче. — 1997. — № 11. — С. 3-14.
104. Пернтаглер П. Проблемы федеральных отношений в Австрии // Государство и право. — 1994. — № 3. — С. 120.
105. Пірен М. Політична еліта та проблеми політичної елітаризації українського суспільства // Вісн. УАДУ. — 2001. — № 1.
106. Пірен М. Українська еліта і проблеми модернізації суспільства // Універсум. — 2000. — № 3-4. — С. 11-16.
107. Платон. Аристотель. Политика. Наука об управлении государством. — М.: Эскимо, — 2003 — 864 с.
108. Плоскогонова В. Правящие элиты древней и средневековой Руси и траектория социальных изменений // Вестн. Моск. гос. ун-та. — № 1. — 2003. — С. 131-146. (Сер. 18. «Социология и политология»).
109. Политические и экономические преобразования в России и Украине. — М., 2003.
110. Політика регіональних органів влади. — Х.: Магістр, 2004. — 180 с.
111. Політична історія України: Посіб. для вищ. навч. закладів / За ред. В.І. Танцюри. — К.: Видавн. центр «Академія», 2002. — 480 с.
112. Політична система сучасної України: Особливості становлення, тенденції розвитку / За ред. Ф.М. Рудича. — К.: Парламент. вид-во, 2002. — 327 с.
113. Політична система сучасної України: особливості становлення, тенденції розвитку / Редкол.: Ф.М. Рудич та ін. — К.: Парламент. вид-во, 1998. — 352 с.
114. Політична та фінансова роль бізнесу в парламентських виборах в Україні 2002 року. — К., 2002.
115. Політологія посткомунізму. Політичний аналіз посткомуністичних суспільств. — К., 1995. — 368 с.
116. Політологія. Кінець XIX — перша половина XX ст.: Хрестоматія / За ред. О.Семківа. — Л.: Світ, 1996. — 800 с.
117. Полохало В. Структурування політичних еліт в процесі виборчих кампаній в Україні і Росії: порівняльний аналіз // Політ. думка. — 1999. — № 3.
118. Потульницький В. Теорія української політології: Курс лекцій. — К.: Либідь, 1993. — 192 с.
119. Правляча еліта сучасної України // Укр. центр дослідження миру, конверсії та конфліктних ситуацій: Аналіт. доп. 10. — К., 1998. — 62 с.
120. Правляча еліта України /М.Шульга, О.Потехін, І.Бойко та ін. / Ін-т соціол. НАН України, Укр. центр досліджень миру, конверсії та конфліктів. — К., 1998. — 68 с.
121. Приходько С. Політичні аспекти теорії еліти в українській суспільно-політичній думці XX ст. — К.: Стило, 1999. — 47 с.

78. Луговий В. На службі професіоналізації державного управління // Вісн. Держ. служби України. — 2003. — № 2. — С. 18-24.
79. Мандзій Л. Політичні еліти постсоціалітичних країн: проблеми методології дослідження // Вісн. Львів. ун-ту. — 2002. — Вип. 4. — (Сер. «Філософ. науки»). — С. 171-177.
80. Марчук Є. День. — 1998. — 31 січня.
81. Масловский М. Политическая социология бюрократии. — М., 1997. — 211 с.
82. Методология гуманитарного исследования / Под. ред. В.В. Бурыка. — Симферополь: Изд-во ТНУ, 2002. — 132 с.
83. Мизроцки И., Алфи Э., Нахир Х. Демократия в Израиле. Учебное пособие. Ч.2. Иерусалим. «БИБЛИОТЕКА — АЛИЯ», 1996.-144с.
84. Михальченко М. Політична еліта України: історична генеза та сучасні характеристики культури // Політична культура і політичні партії України: Аналіт. розробки, пропозиції наук. і практ. працівників. — К., 1997.
85. Моска Г. Правящий класс // Социс. — 1994. — № 10. — С. 187-198.
86. Мучник А.М. Засоби масової інформації і політика. V Всеукраїнська науково-практична конференції «Інноваційний розвиток середовища життєдіяльності людини» 24-25 квітня 2008 р. — Полтава: ПІЕП, 2008 — 113 с.
87. Мясников О. Смена правящих элит: «консолидация» или «вечная схватка»? // Полис. — 1993. — № 1. — С. 52-60.
88. Наумкіна С., Козловська Л. Аналіз розвитку української політичної еліти у 1994-1999 рр. // Нова політика. — 1999. — № 6. — С. 34-37.
89. Ницше Ф. Полное собрание сочинений. Т. IX. — М., 1909.
90. Новоженнова И.С. Культура местной власти во Франции / И.С.Новоженнова. — М.: ИНИОН РАН, 1994. — 47 с.
91. Оболонский А.В. Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы: Россия, США, Англия, Австралия. — М.: Дело, 2002. — 168 с.
92. Оболонский А.В. Постсоветское чиновничество: квази-бюрократический правящий класс // Общественные науки и современность. — 1996. — № 5. — С. 5-15.
93. Оболонский А.В. Эволюция государственной службы в Великобритании // Государство и право. — 1996. — С. 6.
94. Ортега-и-Гассет Х. Восстание масс. — М.: ООО «Издательство АСТ», — 2003.- 509 с.
95. Окоін П. Устрій державних установ у ХХІ столітті: чому бюрократія залишиться в державному управлінні // Вісн. УАДУ. — 1999. — № 1. — С. 5-19.
96. Основы этнодержавознаводства: Підручник / За ред. Ю.І.Римаренка. — К.: Либідь, 1997. — 656 с.
97. Пазенок В. Еліта соціальна // Соціальна філософія: короткий енциклопедичний словник / За ред. В. Андрущенко, М. Горлача. — К. — Х: ВМГ «Рубікон», 1997. — 147 с.
98. Панарин А.С. Глобальное политическое прогнозирование: Учеб. пособие для студентов вузов. — М.: Алгоритм, 2000. — 272 с.
99. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування. — Мюнхен, 1963. — 212 с.

Захоплення влади масою неминує призводить до розпаду попередньої системи цінностей та занепаду культури, до утвердження аморальності та дезорганізації. «Погано, коли суспільство уражене аморальністю, гірше, коли воно перестало бути суспільством», — писав іспанський учений.

Необхідно зауважити, що серед вчених і політиків є чимало прихильників скептичного погляду на теорію еліт. Вони дорікають В.Парето за вульгарні твердження в науці, а на практиці — за те, що він був ідеологом Б.Муссоліні. Для них саме поняття еліта — це термін, який суперечить ідеї громадянського суспільства, а гасло «суспільної рівності» є ідеалом.

Сучасна теорія еліт по-різному трактується представниками численних шкіл елітології, які виникли в Європі та Америці після II-ої світової війни. Фахівці вважають, що ці школи можна класифікувати наступним чином: школа макіавеллістів (визнання елітарності будь-якого суспільства, особливі психологічні якості еліти, її групова згуртованість, легітимність, структурна постійність, керівна роль у суспільстві); школа ціннісної теорії еліти (у них менше простежується соціальний аристократизм, висловлюється толерантне ставлення до мас, раціонально виважена позиція стосовно демократії); школа структурно-функціональної теорії (заперечує еліту як єдину, згуртовану, консолідовану групу; існує багато еліт і жодна з них не може домінувати в усіх сферах життя); ліберальні школи (закритість правлячої еліти, глибока відмінність між елітою і масами); школа демократичного елітизму (демократія не усуває елітарності і характеризується не відсутністю еліти, а лише новим способом її рекрутування та іншою само-свідомістю еліти).

У сучасній науковій літературі прийнято виділяти **три основні підходи** до теоретичного розгляду еліти.

Позиційний — встановлює ступінь впливу елітних груп на стан справ, тобто визначає їх позиції у тій чи іншій сфері життєдіяльності суспільства.

Репутаційний — базується на виявленні рейтинга елітних груп за допомогою різних методів, в тому числі — експертних оцінок.

Концептуальний — в основі лежить вивчення конкретних рішень з різних суспільно значущих питань.

Слід підкреслити, що досі не лише громадськість, а й науковці не виробили єдиного розуміння самого поняття «еліта».

Елітою часом називаються особи, що отримали найвищі результати у сфері своєї діяльності; найактивніші у політичних

відносінах люди, орієнтовані на владу; люди, які займають високе становище в суспільстві і завдяки цьому впливають на суспільний процес; особи, що мають найвищий престиж, статус, володіють багатством і т.п.

Таким чином, не зважаючи на гостру практичну потребу наукової розробки теорії та вивчення практичного досвіду функціонування еліт, вони не перебувають у центрі інтересів суспільствознавців.

56. Казанцев Н.М. Публично-правовое регулирование государственной службы. — М., 1999. — С. 105.
57. Карасев В. Элита в Украине есть, но она не существует // Интернет-издания Диалог. UA. Режим доступа: http://dialogs.org.ua/theme_full.php?catid=28.
58. Каспрук В. Рекрутування еліт // Підтекст. — 1998. — № 23. — С. 11-13.
59. Кастельс М. Могущество самобытности // Новая постиндустриальная волна на Западе: Антология. — М.: Academia, 1999. — С. 292-302.
60. Князева Е.Н., Курдюмов С.П. Синергетика как новое мировидение: диалог с И. Пригожиным // Вопр. филос. — 1992. — № 12. — С. 3-21.
61. Коваль А. Спроба типологізації політичної еліти України // Студія «Гене-за». — 1997. — № 4. — С. 5-8.
62. Коліушко І.Б., Авер'янов В.Б., Тимошук В.П., Куйбіда Р.О., Голосніченко І.П. Адміністративна реформа для людини (наук.- практ. нарис). — К.: Факт, 2001. — 72 с.
63. Конституція України: Із змінами, внесеними згідно із законом № 2222 — IV від 25.04.2006 р. — К.: Велес, 2006. — 48 с.
64. Корнієнко М. Місцеве самоврядування в Україні: концептуальні проблеми // Місцеве самоврядування в Україні. — К., 1994.
65. Корнієнко М. Обласна (регіональна) автономія: федералізація чи децентралізація? // Укр. право. — 1996. — № 6. — С. 16-23.
66. Кравченко В. Політична еліта: самоствердження чи «нарцисизм» // Місц. самоврядування. — 1997. — № 5-6. — С. 50-53.
67. Кравченко М. Задоволення потреб державних службовців як один із чинників успішного впровадження управлінської ідеології // Вісн. УАДУ. — 2003. — № 1. — С. 95-101.
68. Крижаніч Ю. Політика. — М., 1997. — 357 с.
69. Крюков О.І. Політико-управлінська еліта України як чинник державотворення. — К., Вид-во НАДУ, 2006. — 251 с.
70. Куценко О. Социальные принципы стратегии регионального развития // Региональное развитие Украины: проблемы и перспективы. — Материалы Междунар. науч.-практ. семинара. — Х., 1995. — С. 3-4.
71. Лазоренко О. Без політичної еліти так тяжко жити // Вісті з України. — 1995. — 2 лютого.
72. Лазоренко О. Влада в Україні. — К.: Вища школа, 1999. — 233 с.
73. Липинський В. Листи до братів-хліборобів. — К.: Філадельфія, 1995. — 470 с.
74. Литвиненко О. Еліта, якої не існує. Режим доступа: http://dialogs.org.ua/theme_full.php?catid=28.
75. Ле Руа Ладюри Э. История регионов Франции. — М.: РОССПЭН, 2005. — С. 432.
76. Либаракина М.И. Зарубежный опыт организации местного самоуправления // Политика: анализ, хроника, прогноз. — М., 2003-2004. — № 3-4. — С. 225-237.
77. Лісничук О.В. «Кланова демократія» в Україні: привид чи реальність? // Розбудова держави. — 1997. — № 11. — С. 43-47.

37. Гринев В. Проект концепции новой региональной политики (февраль 1995) // Восток. — 1998. — № 4. — С. 6-42.
38. Гриценко А., Жданов И., Пашков М. Административная реформа: дальше... дальше?... дальше! // Информ.-аналіт. матеріали до народного форуму «За демократичний розвиток України». — К., 2002. — С. 95-101.
39. Гришковец А.А. Правовое обеспечение государственной службы. — М., 1998. — С. 40.
40. Демони миру та боги війни. Соціальні конфлікти посткомуністичної доби. — К.: Політ. думка, 1997. — 137 с.
41. Девемі Ж.-Ф. Місцеве управління у Франції // Збірник наукових праць Української Академії державного управління при Президенті України. Вип. 2. Ч. II: Регіональний розвиток і місцеве самоврядування. Соціальна політика та управління охороною здоров'я / За заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. — К., 2000. — С. 77 — 82
42. Дергачов О. Дванадцять раундів незалежності // Політ.календар. — 2003. — № 5 (63). — С. 30-34.
43. Донцов Д. Дух нашої давнини. — Д.: Відродження, 1991. — 342 с.
44. Еліта та соціальна зміна: матеріали «круглого столу» // Філософ. і соціолог. думка. — 1996. — № 5-6. — 251 с.
45. Європейська хартія про місцеве самоврядування від 15.10.1985 р. // Перспективи розвитку місцевого самоврядування: досвід України та Швеції: Аналіт. бюл. — К., 1998. — 124 с.
46. Журавський В., Кучеренко О., Михальченко М. Політична еліта України: теорія і практика трансформації. — К.: Логос, 1999. — 283 с.
47. Заграва Е. Еліта має бути сильною // Інтернет-видання Діалог.UA. Режим доступу: http://dialogs.org.ua/theme_full.php?cat_id=28.
48. Закон України про державну службу // Відом. Верховної Ради України. — 1993. — № 52. — Ст. 490.
49. Закон України про бюджетну систему в Україні // Закон і бізнес. — 1997. — № 34.
50. Закон України про місцеве самоврядування в Україні // Віче. — 1997. — № 6. — С. 3-75.
51. Залізняк Л. Що відбувається на пострадянському просторі // Дніпро. — 1999. — № 1-2. — С. 88-95.
52. Зіллер Жак. Політико-адміністративні системи країн ЄС. Порівняльний аналіз / Пер. з фр. В.Ховхуна. — К.: Основи, 1996. — 420 с.
53. Зоткін А. Інститут регіональної влади на прикладі Автономної Республіки Крим: циркуляція та рекрутація владних еліт // Соціологія: теорія, методи, маркетинг. — 2003. — № 4. — С. 175-184.
54. Зоткин А. Роль региональных элит и столичного истеблишмента в формировании властной элиты Украины // Социология: теория, методы, маркетинг. — 2004. — № 3. — С. 95-108.
55. Загальноукраїнське репрезентативне дослідження, здійснене під керівництвом докт. соціолог. наук Е.А.Афоніна і О.А.Донченка в жовтні 2003 р. Інститутом політичної і соціальної психології АПН України.

1.

Українська еліта: започаткування традицій

Українська еліта існує віддавна. Князівська, боярська та дружинна, шляхетська, козацько-старшинська, дворянська, буржуазно-різночинна еліти забезпечували обслуговування українських держав, що функціонували на нашій території в різний період, а також представляли інтереси українського народу в часи його бездержавного існування.

Саме еліта українського народу створила відомі літописи всеслов'янського значення, започаткувала книгодрукування та систему вищої освіти у Східній Європі, принесла на ці землі християнство і забезпечила функціонування церковної ієрархії, створила ряд мистецьких і художніх творів світового рівня, визначні правові акти, зробила значний внесок у розвиток військової справи, в освоєння космосу тощо.

Насамперед зупинимось на деяких аспектах виникнення та діяльності еліти в Київській Русі.

1.1. Еліта часів Київської Русі

Минуло кілька століть з того часу, як на території нинішньої України виникла перша східнослов'янська держава, яку історики пізніше назвали Київською Руссю. Разом з державою, природно, виникає і право. Це два найважливіші суспільні інститути, які є наслідком тривалого цивілізаційного процесу. Кожен народ, утверджуючи своє право, засвідчує тим самим високий рівень розвитку або перехід від залежного існування до самостійного. Право закріплює в законах існування і статус еліти.

Українське право і правознавство має давні традиції. Але часом їх існування як окремих, самодостатніх явищ ставиться під сумнів. Деякі автори при цьому висловлюють думку, що вони виступали лише як складові частини певних юридичних систем та юридичних

наук — російської, австрійської, польської — інтелектуально живлячи своїх старших сестер, лишаючись нерозвиненими в інституційному сенсі.

Між тим, ще в докиївську епоху східні слов'яни мали розвинене звичаєве право, а також зведення норм звичаєвого права у так званий «Закон руський», пізніше перетворений князем Володимиром Великим на «Устав земляной».

Питання якісних характеристик давньоруської держави та її еліти виходить далеко за рамки нашої теми. Якими і ким вони були? Це не стільки проблема минулого, скільки точка зіткнення сьогоднішніх інтересів учасників практичної політики.

Нагадаємо лише основні моменти. Перші достовірні згадки про слов'ян, які стали етнічною основою майбутньої Київської держави, припадають на час великого переселення народів. Наслідком боротьби Риму проти войовничих кочівників стало створення імперій номадів: спершу — гунська держава Аттіли, яка занепадала після битви при Каталаунських полях з об'єднаними римсько-готськими військами, а потім — не менш могутні утворення обрив — аварів, розгромлених згодом Карлом Великим.

У згаданих випадках кочові завойовники залучали до своїх походів слов'ян. Загалом використання поневолених народів як



Володимир Святославович (? — 1015 р.) — Великий князь київський у 978-1015 рр. Син князя Святослава Ігоревича і рабині-ключниці Малуші. 970 р. посаджений батьком намісником у Новгороді Великому. Після смерті Святослава переміг у боротьбі за київський стіл і утвердився як єдиновладний правитель Русі. В роки його князювання в основному завершилося формування Київської держави. Були приєднані землі хорватів та дулібів (981 р.), в'ятичів

(982 р.), радимичів (984 р.) та ін. Володимир був видатним політиком та реформатором. Здійснив адміністративну, релігійну та ряд інших реформ. Зміцнив південні рубежі держави, відкинувши від них печенігів, дав відсіч племенам ятвягів. Раптово помер, готуючись до походу проти Новгорода, в якому підняв заколот син Ярослав. У XIII ст. канонізований православною церквою.

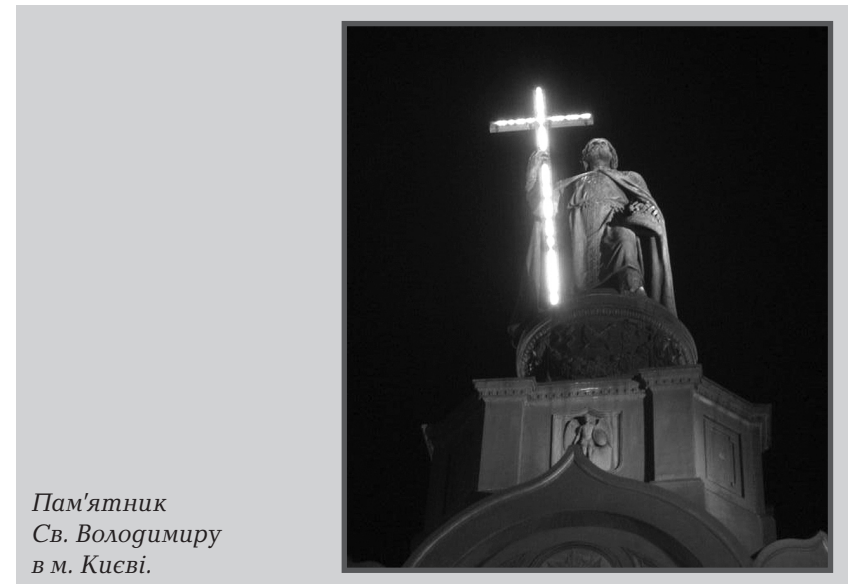
17. Бураковська А., Мельников О., Шайдеров В. Нові освітні технології професійної підготовки державних службовців // Вісн. УАДУ. — 2003. — № 1. — С. 74-80.
18. Бурдє П. Социология политики. — М., 1993.
19. Бутко І. Децентралізація по — французьки: Місцеве самоврядування // Місцеве та регіональне самоврядування України. — 1994. — № 1/2. — С. 81-91.
20. В Израиле прошли выборы в местные органы власти. 29/10/2003 — Режим доступа: <http://www.rian.ru/politics/20031029/456764.html>.
21. Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. — М.: 2000. — 237 с.
22. Вебер М. Избранные произведения. — М., 1990. — 804 с.
23. Вебер М. Избранное. Образ общества. — М.: Юристъ, 1994. — 704 с.
24. Власов С., Поповкин В. Проблема регионализма в структуре государственной политики // Этнические и региональные конфликты в Евразии. — Кн. 2. Россия, Украина, Белоруссия. — М: Изд-во «Весь мир», 1997. — С. 140-160.
25. Власть и политика в Государстве Израиль: Социально-политическая динамика. Ч.9. Герман Т. Выборы и поведение избирателей. Учебное пособие для студентов открытого университета. Тель — Авив. Издательство Открытого университета, 2000.-256с.
26. Власть и политика в Государстве Израиль: Социально-политическая динамика. Ч.7-8. Нойбергер Б. Политические партии в Израиле. Учебное пособие для студентов открытого университета. Тель — Авив. Издательство Открытого университета, 1998.-480с.
27. Вовканич С. Плюралізм еліт і універсалізм елітарності // Схід. — 1996. — Берез. — № 4.
28. Возняк Т. Елітні групи в сучасній Україні // Нова політика. — 1998. — С. 56-61.
29. Ворона П.В. Місцеве самоврядування і політичні партії в Україні: [Монографія].- Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2008. — 184 с.
30. Воронько О. Інформація, вміння працювати з документами — важливі складові ефективності виконавчої влади // Вісн.УАДУ. — 2003. — № 1. — С. 31-41.
31. Восленский М. Номенклатура. — М., 1991. — 624 с.
32. Ганущак Ю. Досвід Франції і бюджетна реформа в Україні // Аспекти самоврядування. — 1999. — Число 2 (4). — С. 17 — 21
33. Гвишиани Д.М. Организация и управление. — М.: Изд-во МГТУ им. Баумана, 1998. — 332 с.
34. Гладкий О. До проблеми політичної еліти України // Нова політика. — 1999. — № 3. — С. 43-45.
35. Головатий М. Проблеми і биль становлення української еліти // Нова політика. — 1999. — № 2. — С. 45-49.
36. Голота В. Регіональні еліти: сутність, особливості формування, тенденції розвитку // Схід. — 1996. — Берез. — № 4. — С. 35-38.
37. Государство Израиль — М.: Институт востоковедения РАН, 2005. — 560 с.

Список використаних джерел

1. Азнар М. Французький приклад регіоналізації, децентралізації та де-концентрації Організація регіональної та місцевої влади: досвід держав-членів Європейського Союзу / Спеціальне доповнене видання Українсько-Європейського Журналу з Міжнародного та Порівняльного права. — К., 2005.
2. Атаманюк З.М. Соціально-філософські концепції української національної еліти. — Дис. на здобуття наукового ступеня канд. філос. наук. — Одеса, 2003.
3. Аристотель. Политика // Сочинения: В 4 т. Т. 4. — М.: Мысль, 1975-81. — 830 с.
4. Афанасьев М. Клиентализм и российская государственность. — М.: МОНФ, 1997. — 311 с.
5. Афонін Е.А. Велика розтока (глобальні проблеми сучасності; соціально-історичний аналіз). — К.: ПАРАПАН, 2002. — 350 с.
6. Ашин Г.К., Охотский Е.В. Курс элитологии. — М., 1999. — 368 с.
7. Бердяев Н.А. Новое средневековье: размышления о судьбе России и Европы. — М.: Феникс, — 1991, — 278 с.
8. Бакуменко В. Щодо напрямків розвитку досліджень та базової системи принципів формування державно-управлінських рішень // Вісн. УАДУ. — 2002. — № 2. — С. 5-10.
9. Бевзенко Л. Проблемы элиты с точки зрения социальной организации // Социология: теория, методы, маркетинг. — 1999. — № 2.
10. Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество: Опыт социального прогнозирования: Пер. с англ. — М.: Academia, 1999. — 956 с.
11. Белый О. Дискурс власти и типы элит // Полит. мысль. 1994. № 2. — С. 111-112.
12. Бжезінський З. Великі перетворення // Політ. думка. 1994. — № 3. — С. 5-15.
13. Биро-Золтан С. Восточноевропейские элиты и переход к демократии // На путях политической трансформации (политические партии и политические элиты постсоветского периода): Сб. науч. работ. — М., 1997. — 250 с.
14. Білецький В. Формування сучасної української еліти // Схід. — 1995. — № 3. — С. 21-25.
15. Бразилев С., Чернышов А. Провинция: элита, номенклатура, интеллигенция // Свободная мысль. — 1996. — № 1. — С. 44-57.
16. Будзінський Т. Регіональні тенденції в країнах європейської спільноти // Нова політика. — 1999. — № 3(23). — С. 8-14.

«гарматного м'яса» є скоріше традицією, а не виключенням з правил. Саме тоді слов'ян починають згадувати і описувати іноземні літописці. Серед народів, що жили на території між Дністром та Дніпром, грецькі історики називають племена антів і склавів, а арабські, дещо пізніше — русів і сакалів. Вочевидь, склавів і сакалів — одне й те ж. Звідси наші літописці вивели назву слов'яни.

Який спосіб організації суспільного життя мали слов'янські народи і яким був їхній менталітет? У працях Прокопія Кесарійського, Йордана, Маврикія, які писали про наших предків, можна знайти перші спостереження з цього приводу. Сучасники й історики вважали, що в слов'ян не було ні сильної влади, ні ефективної військової організації. Незважаючи на те, що вони були досить войовничими, хоробрими і мужніми воїнами та зневажали смерть, давні автори чомусь відмовляють їм у вмінні по-справжньому воювати. Їхня суспільна організація вимагала, щоб всі громадські справи вирішувались за згодою народу та ради старійшин. Тобто, замість еліти, яка б силоміць завоювала собі владу, у слов'ян — родові вожді; замість честолюбних і гарячих голів, які втягують суспільство в динамічний історичний процес — загальнонародні віча чи просто зборище, натовп, юрба, де часто вирішальне слово належить родовим патріархам — стареньким дідусям, яким уже і рухатися важко,



Пам'ятник
Св. Володимир
в м. Києві.

а не те щоб думати про великі звершення. Зрозуміло, що в такому середовищі непересічному індивідууму важко пробитися нагору.

Постає закономірне питання, як же могла виникнути у наших предків держава — могутня Русь? Чому це раптом подніпровські слов'яни запровадили ієрархію у своєму демократизованому середовищі? Звідки взялася і як зміцнилася еліта?

Частина авторів пояснює появу державної еліти в Києві її чужоземним походженням. У цьому зв'язку нагадаємо, що ще Г.Гегель у своїй «Філософії історії» відзначав, що виникненню держав або міст-держав у греків сприяло прибуття іноземців, які закладали міцні центри, будували замки та засновували царські династії. А філософ К.Юм висловився ще більш категорично: «Майже усі уряди, що існували, або залишили слід в історії, первісно були засновані або шляхом узурпації влади, або шляхом завоювання, або мало місце і те, і друге».

До подібних висновків про виникнення держави — в розумінні організованої чи навіть централізованої політичної влади — схиляються й інші вчені. От як бачив справу Ф.Ніцше: якась зграя авантюристів, розбійників приходила невідомо звідки, накладала свої важкі хижацькі лапи на населення, що переважало їх чисельно. Так і виникали держави, а сентиментальність, яка виводить початок держав із суспільного договору, тут ні до чого.

Власне, у всіх випадках таке прибуття іноземців призводило до розшарування суспільства, внаслідок чого і виникла первинна ієрархічна структура. Завойовники давали еліту і державну структуру, а підкорене населення — необхідну людську масу. З цього протистояння зароджується необхідна напруга, виникає поштовх до історичної динаміки.

Слов'яни, як намагаються нас переконати прихильники цієї теорії, не були винятком. З літописних джерел відомо, що над подніпровськими племенами постійно нависала загроза то з боку могутнього Хозарського каганату, то з боку угорців та печенігів. Частина істориків погоджується з тим, що з протистояння з Хозарією і зародилася держава з центром у Києві. Проте одного лише небажання платити данину хозарам ще мало для утворення держави. Очевидно, еліта формувалася не тільки з місцевих родових старійшин — вождів, але й з прибульців — варягів. Адже вони забезпечували безперебійне функціонування торгового шляху по Дніпру з Півночі на Південь.

Варяги імпонували слов'янам як чудові воїни і купці. Зі свого боку, варяги були кровно зацікавлені підтримці з боку слов'ян.

Замість епілога

І, насамкінець, кілька міркувань з приводу подальших кроків на шляху формування української еліти.

Ми повинні, нарешті, визначитися з концептуальними підходами до планів та перспектив розвитку української нації, держави та її еліти. Адже у цій сфері залишаються поки що без відповіді ключові питання. Головне з них — якою повинна бути українська нація — громадянською, поліетнічною, багатокультурною, різноконфесійною, без мети і загальноприйнятих цінностей, чи — об'єднаною на основі українського етносу спільнотою, члени якої мають єдине уявлення про своє минуле та узгоджене бачення свого майбутнього і які при цьому шанують всі визнані світовою спільнотою права меншин (етнічних, релігійних, мовних тощо). Відповідь на нього розставить, нарешті всі крапки над «і». Зрештою, це не лише наше право, а й обов'язок перед наступними поколіннями українців. Вони рано чи пізно запитають нас, а що ж ми залишили їм у спадок — міцну, захищену, добре упорядковану, соціальну і правову державу, чи тільки географічне поняття «Україна», якусь територію з невизначеними досі кордонами, яку роздерли на зони впливу спритні пройдисвіти?

Погодьтеся, від змісту відповідей на це та деякі інші питання залежать і шляхи формування, і якісні характеристики, і саме існування української еліти як такої. Думаємо, що нині всі розуміють — рабам, бездержавній біологічній масі потрібна не еліта, а наглядачі, погоничі і тупі виконавці волі господарів.

Україна тривалий час перебуває у стані перманентної кризи. Суспільно-політична та соціально-економічна ситуація в країні не поліпшується. Сьогодні значна частина політичної еліти наполягає на зміні системи державного устрою. От лише не відомо, чи збережеться сама нинішня еліта в процесі цих змін.

політика безпеки повинна спиратися на профілактику, правоохоронну роботу та взаємодопомогу.

- Поїздки, спілкування і громадський транспорт повинні бути доступними для всіх людей.
- Усі жителі міста мають право займатися спортом і проводити відпочинок у спеціально пристосованих для цього місцях.
- Культурний розвиток міст сприяє їх економічному і соціальному поступу.
- Міська влада повинна сприяти збереженню здоров'я всіх громадян.

Політика міського розвитку повинна бути закріплена на національному рівні. Від цього рівня також повинні виходити імпульси до інноваційних рішень. Необхідно більш результативно погоджувати та поєднувати зусилля різних міністерств, які займаються міським розвитком або впливають на розвиток міст. На національному рівні влада повинна більш ясно усвідомити, що міста покликані відігравати важливу роль у реалізації національних, регіональних і комунальних цілей, і що політичні заходи в цій сфері відбиваються на житті всієї країни.

Конгрес закликав асоціації органів місцевої і регіональної влади, як національні, так і міжнародні, а також неурядові асоціації поширювати даний Маніфест серед органів влади, місцевих партнерів і населення з метою сприяння впровадженню в місцеву політику принципів, проголошених в Маніфесті.

Саме на основі взаємних інтересів місцевих слов'ян і північних варягів утворилася Руська держава.

Дослідники цього напрямку вважають, що державна еліта на Русі могла сформуватись і досягти необхідної концентрації та сили тільки спираючись на варязькі мечі, а приналежність варягів до західного світу обумовила прилучення до нього і слов'ян. Виникла можливість стати державницьким народом із власною честолюбною елітою та державою.

Дехто висловлює думку про те, що один елемент, який ніби-то не дуже сприяв реалізації ідеї державності, все ж залишився у Русі. Це — вічовий устрій. На практиці, мовляв, віче означало, що князеві та значній частині еліти необхідно було або догоджати масі, або шукати іншого способу утвердження своєї влади. Частіше це було використання іноземних військ, що пізніше мало трагічні наслідки для єдності Русі. Князі Південно-Західної Русі частіше використовували у внутрішніх чварах осілих торків («чорні клобуки»), Північно-Східної Русі — половців (з XIII ст. на їх місце прийшли татари), а Новгородської землі — німців та скандинавів. Вже в XII—XIII століттях між елітами різних частин імперії розбрат набуває нездоланного характеру.

Інші — твердо стоять на тому, що наявність віча є свідченням демократизму, показником високої громадської активності та свідомості.

Залишаючи осторонь досить дискусійну проблему рівня свідомості зібрання загалу, наголосимо: наш народ не пройшов відносно тривалого етапу власної міцної державної влади, державного авторитету. У народній свідомості, чи навіть у підсвідомості не відкладалася традиція шанування державної ієрархії, як чогось вищого, даного від бога. На нашу думку, це все-таки наклало негативний відбиток на менталітет народу.

Злий жарт з елітою України-Русі зіграв принцип престолонаслідування, закладений Ярославом Мудрим. Князем на Русі міг бути лише Рюрикович, а княжий стіл у Києві та інших містах передавався у спадок не синові, а старшому у роду. Це породило ворожнечу між дядьками та племінниками. Часто у князів не виникало бажання розширювати свої володіння, розвивати місцеву економіку, культуру. Для них важливішим було посісти більш престижний престол. Це посилювало незгоди між місцевою старою родовою (племінною) елітою та загальнодержавною. Особливо поганим характером та буйною поведінкою відзначилися в історії галицькі бояри. Характерним прикладом тут є боротьба

місцевої аристократії проти князя Романа та його синів у I-й пол. XIII ст.

Ще одна частина вчених відстоює думку, ніби Київська Русь як держава виникла раніше, ніж завершився процес етнічної консолідації українців, білорусів та росіян. Інші, слідом за М.Грушевським, розглядають Київську Русь як суто українську державу.

Ми хочемо наголосити, що київська держава утворилася на власній основі внаслідок тривалого періоду розкладу племінного ладу та формування класового суспільства. Гіпотези про заснування держави варягами (норманська теорія), хозарами або іншими тюркськими правителями (пантюркістська теорія) є малопереконливими. При цьому, звичайно, ніхто не заперечує участі неслов'янських елементів у процесі державотворення та формуванні еліти.

Київська Русь була типовою для Європи ранньофеодальною монархією на чолі з Великим князем. Спочатку він виконував переважно військові функції, але згодом зосередив у своїх руках і

Ярослав Володимирович (978 – 1054 рр.)

— Великий князь київський, син Володимира Святославовича. З 988 р. — намісник у Ростові Великому. Пізніше був переведений батьком до Новгороду. Виграв війну проти своїх братів за спадщину Володимира. Після тяжкої та виснажливої боротьби 1026 р. — утворив дуумвірат з братом Мстиславом, який правив у Тмутараканському князівстві, розділивши державу по Дніпру. У 1036 р. після смерті Мстислава стає одноосібним правителем. Доклав багато зусиль для централізації та зміцнення держави, для захисту її рубежів. У 1036 р. завдав остаточної поразки печенігам. На початку 30-их років відвоював у Польщі червеньські міста і Белзку волость, здійснив успішні походи проти ятвягів і Литви. Розбудував Київ, спорудивши так зване «місто Ярослава», до комплексу якого входили величні Золоті ворота і Софійський собор. З ім'ям Ярослава пов'язують створення першого літописного зводу, поширення на Русі просвіти. Він зав'язав матримоніальні стосунки з королівськими домами Франції, Норвегії, Угорщини та ін. Похований у Софійському соборі в Києві.



• міста є сприятливим полем для творчого різноманіття, вони повні слугувати джерелом потужних новаторських сил, розквіту особистості і доступу до знань та інформації. Вони можуть зберегти, інтегрувати і взаємно збагатити численні типи культур, які в них перебувають. Містам потрібно знати своє минуле і різноманітне сьогодення для того, щоб бути спрямованими у своє майбутнє.

В контексті підвищення конкурентоспроможності європейських міст важлива також реалізація наступної стратегії дій:

- створення і утримання якісних громадських зон;
- модернізація мереж інфраструктури та загальне підвищення енергоефективності;
- активна політика запровадження інновацій у всіх сферах життєдіяльності та поширення освіти;
- стратегії підвищення цінності в галузі містобудування;
- зміцнення місцевої економіки та місцевої політики на ринку праці;
- гарантування безпеки та боротьба із злочинністю;
- сприяння розвитку міського транспорту та збереження доступних тарифів за проїзд;

Для роз'яснення позначених європейських принципів та стратегій позначимо окремі напрями роботи міської владної еліти, що забезпечують ефективне функціонування міст та міських регіонів.

- Пересування потрібно організовувати таким чином, щоб воно сприяло збереженню умов життя в місті і співіснуванню різних форм транспорту. Вулиці необхідно відновити як соціальну зону.
- Місцева влада повинна вести політику боротьби із забрудненням довкілля, охороняти природу і зелені насадження.
- Центральні райони міст необхідно зберігати як важливі символи європейської культурної та історичної спадщини. Створення і використання відкритих просторів у місті є невід'ємною частиною міської забудови.
- Спадщину міста необхідно інтегрувати в сучасне життя за допомогою її включення як невід'ємного елементу у загальне планування міста.
- Кожна людина і родина мають право на безпечне та впорядковане житло. Місцева влада зобов'язана забезпечувати доступність, різноманітність, вибір і можливість швидкої зміни житла. Перебудову старих будинків не можна здійснювати за рахунок існуючої соціальної структури.
- Боротьба зі злочинністю повинна вважатися першочерговим завданням і тому отримувати достатнє фінансування. Послідовна

Міста, являючи собою один з рівнів самоврядування, в той самий час є головними елементами у багатьох сферах людського життя, вони визначають рівень і тенденції освіти, в них або поблизу них розташовані найбільші виробничі потужності, жителі міст є управлінцями різного рівня та роблять політику країн. Тому питання урбанізму, життя та розвитку великих міст, містечок та міських регіонів останнім часом займають все вагомніше місце при розгляді питань самоврядування, місцевої та регіональної демократії.

Докорінні політичні, соціальні та економічні зміни останніх десятиріч породили новий вимір в управлінні містами. Головною умовою результативного місцевого управління, а отже ефективного розвитку і забезпечення добробуту громадян, стало досягнення рівноваги між економічним розвитком, охороною навколишнього середовища і соціальним розвитком.

У 2008 році Рада Європи, вдосконалюючи положення викладені у 1992 році в Європейській хартії міст, запропонувала країнам-членам Маніфест нового урбанізму. Маніфест закладає основні принципи і концепції, які дозволяють містам та міським регіонам забезпечувати більш ефективне управління та відповідати на сучасні виклики, що постають перед урбаністичним суспільством.

Керівними напрямками в управлінні містами та міськими зонами вважаються демократія, сталий розвиток, солідарність і культура.

У Маніфесті нового урбанізму позначено наступні принципи, яких мають притримуватися в Європі щодо міського управління та розвитку:

- міста відповідають за побудову такої системи управління, яка враховувала б нові вимоги демократії, зокрема, щодо участі жителів у прийнятті рішень. Мешканці міст та міських регіонів повинні відчувати себе повноправними, відповідальними громадянами. Тобто потрібно створювати відповідні передумови для активної участі у вирішенні питань місцевого значення;
- міста мають базувати свою діяльність на політиці сталого розвитку для досягнення історичного компромісу між економічними, соціальними і екологічними вимогами та збереженням навколишнього середовища для наступних поколінь;
- міста повинні стати простором високої якості життя для всіх. Забезпечувати усім без винятку, незважаючи на стать, вік, соціальне, фінансове та фізичне становище рівний доступ та якісні послуги, зокрема в галузі освіти, охорони здоров'я, культури й житла. Належне забезпечення всіх рівнів суспільства є безумовною умовою здійснення реальної демократії;

політичну владу. Важливу роль у таких державах відігравали місцеві племінні вожді (князі та бояри), члени князівських бойових загонів (дружинники). Проте поряд з ними все ще функціонували народні збори (віча), які були залишками попереднього суспільного ладу.

У період найвищої могутності єдиної держави була створена найвідоміша пам'ятка тогочасного права — «Руська правда». Вона мала велике значення як для подальшого розвитку суспільства, упорядкування стосунків між елітою та нижчими верствами, так і для організації життя сусідніх народів, а також для наступних поколінь. Авторство основної частини тексту приписують князю Ярославу Володимировичу (Мудрому).

Поступово на зміну великій об'єднаній державі приходять утворення конфедеративного типу, а з ХІІІ ст. ми бачимо Русь поділеною на окремі князівства та уділи. Грандіозні проекти часів існування єдиної держави змінюються дрібними сварками та братовбивчими чварами.

Така сумна доля, на жаль, очікувала на всі держави Європи періоду раннього Середньовіччя.

1.2. Велике князівство Литовське. Польське панування. Козацтво — еліта нової Української держави

Після занепаду Галицько-Волинського князівства південно-західні землі Русі стають частинами сусідніх держав — польської, литовської, угорської. Інколи проникнення завойовників подається як відносно мирний, безболісний процес. Захоплення наших земель, мовляв, здійснювалося за допомогою дипломатичних союзів, укладання династичних шлюбів, успадкування та купівлі. Частково так воно й було. Але не завжди і не всюди. Чимало військових зіткнень між місцевими князями та загарбниками залишили в історії широкий кривавий слід.

У ХІУ-ХУ ст.ст. Велике князівство Литовське починає зазнавати все більшого тиску від сусідів — Московії, Польщі, Тевтонського ордену, Криму. Вичерпавши внутрішні ресурси для опору, литовсько-руська держава знайшла вихід з кризи в утворенні союзу з Польщею. Кревська унія (1569 р.) поклала початок тривалому зближенню двох держав. В результаті відбулося утворення нової держави, яка одержала назву Річ Посполита. Вона дала змогу посилити протистояння Москві та тевтонам, але призвела одночасно до інкорпорації українських земель безпосередньо до складу

Польщі, а згодом — до посилення польських культурних впливів на східнослов'янські землі, і в кінцевому підсумку — до гострого конфлікту між православною і католицькою церквами, між польським та українським народами.

До недавнього часу малодослідженим залишалося питання ролі української політичної еліти в період існування литовсько-руської держави. Але протягом 2008-2009 рр. в Україні з'явилося кілька розвідок, що проливають світло на ці, як говорили раніше, «темні часи».

Зауважимо, що після поразки київського князя Станіслава від литовського князя Гедиміна на річці Ірпінь (1323 р.) і аж до періоду, коли функції еліти перебрала на себе козацька старшина, в Україні провідною верствою були православні князі, магнати та шляхта.

Проте, не слід забувати, що правляча ієрархія вибудовувалася під Великим князем Литовським, який тривалий час правив спільно з дорадчим органом — Радою Великого князівства. Десь на рубежі XV–XVI ст.ст. конститується Литовський сейм. Це був



Острозький Василь-Костянтин (бл. 1526 — 13.02.1608 рр.). Походив із знатного волинського роду. Серед істориків не вщухають суперечки щодо родоводу Острозьких. Вігкинута версія, ніби вони — нащадки Данила Галицького. Найвірогіднішою вважається думка М. Максимовича, що Острозькі походили від другорядної турово-пінської гілки Ізяславовичів. Не підтверджено

джерелами припущення про спорідненість Острозьких з литовським великокнязівським родом Гедиміновичів. Однак, попри доволі скромне походження, Острозькі стали шанованими в Україні магнатами й відіграли важливу роль у її політичному, культурному й церковному житті. Василь був сином Костянтина Івановича Острозького і Олександри Іванівни Слуцької, племінниці останнього Київського князя Семена Олельковича. По смерті старшого брата Іллі Василь взяв собі родове ім'я Острозьких і став Василем-Костянтином. Одружившись із Софією Тарновською, дочкою коронного гетьмана Польщі, він увійшов до кола найвищих польських вельмож. Однак при цьому залишився православним. Скуповуючи маєток за маєтком на Київщині й Поділлі, князь став заможнішим не лише від інших вельмож, а й від самого короля.

Відповідно до зазначених завдань реформування місцевого самоврядування може **відбутися у декілька етапів**:

I етап: 2009-2011 роки — вирішуються першочергові завдання — проведення адміністративної реформи на рівні територіальної організації публічної влади; розробки та впровадження відповідної законодавчої бази реформування; підготовки та проведення державно-правових експериментів, пілотних проектів реформування місцевого самоврядування; прийняття концепцій, законів;

II етап: 2011-2015 роки — вирішуються середньострокові завдання — здійснення адміністративно-територіальної реформи у контексті формування економічно спроможних територіальних громад; створюється територіальна основа громад, їх органи самоврядування, які наділяються достатніми власними ресурсами;

III етап: з 2015 року — вирішуються перспективні завдання — завдання адміністративно-територіальної реформи на регіональному рівні територіальної організації влади, формування конкурентоспроможного місцевого самоврядування; створюються нові райони та формуються органи публічної влади районного рівня, включно з виконавчими органами районних рад.

2.7. Дещо з європейського досвіду

У всіх країнах Європи нині посилюється роль регіонів, міст та міських регіонів як центрів економічного, політичного та культурного життя. Вони стають серйозними учасниками процесу глобалізації та впливають на економічне зростання та політику країн в цілому. Це, в свою чергу, веде до зростання ролі регіональних і місцевих еліт. З огляду на величезне значення європейського досвіду для України зупинимося на цьому питанні більш детально.

Насамперед слід зауважити, що в Україні є цілком сформованим прагнення здійснювати європейську державну регіональну політику. В процесі впровадження нових підходів до її реалізації, на думку провідних практиків, варто скористатися також інструментами, що були ефективними в країнах ЄС, зокрема, інвестиційними грантами, що передбачають співфінансування із бюджетів різних рівнів; субсидюванням відсоткових ставок; податковими знижками на амортизацію; транспортними пільгами. Україні, яка прагне членства в ЄС, очевидно, потрібно врахувати його вимоги при проведенні адміністративно-територіальної реформи; розвивати міжрегіональне та транскордонне співробітництво тощо.

наіншихрівняхмісцевогосамоврядування — наосновіпропорційно-виборчої системи з відкритими партійними списками.

Третій, проведення виборів міських голів на основі мажоритарної виборчої системи абсолютної більшості в два тури для репрезентативного представництва виборців щодо головних посадових осіб міської територіальної громади.

Заходи, спрямовані на реформу, доцільно розбити на першочергові, середньострокові та перспективні.

Першочергові завдання:

Збалансування системи ТОВ, що передбачає розробку механізму партнерських відносин між органами державної влади та місцевого самоврядування; забезпечення прозорості та відкритості діяльності місцевих органів влади; реальне впровадження існуючих та розвиток нових форм участі громадян в управлінні місцевими справами; забезпечення фінансової автономії місцевого самоврядування; вдосконалення статусу, функціонального призначення, повноважень місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб; посилення їх відповідальності за виконання покладених функцій та повноважень.

Розробка та затвердження концептуальних.

Середньострокові завдання:

— здійснення початкових етапів адміністративної, адміністративно-територіальної реформ, реалізації політики фінансової децентралізації;

формування економічно спроможних територіальних громад на засадах визначення територіальної основи місцевого самоврядування, його повсюдності, визначення відповідної ресурсної бази;

законодавче забезпечення, яке стосується здійснення адміністративної, адміністративно-територіальної, бюджетної, фінансової реформ з врахуванням положень нової редакції Конституції України.

Перспективні завдання:

— завершення реалізації конституційного, законодавчого, фінансово-економічного процесу забезпечення реформування територіальної організації влади, системи публічної адміністрації на засадах децентралізації, деконцентрації повноважень, субсидіарності, фінансового федералізму;

— оптимізація організації та функціонування регіонального рівня виконавчої влади та місцевого самоврядування;

— формування конкурентноспроможного місцевого самоврядування, як результат ефективної взаємодії місцевої влади, інституцій громадянського суспільства, бізнесових кіл.

представницький орган влади, що формувався за становим принципом і практично здійснював законодавчу діяльність. Оскільки провідною верствою була шляхта, то Сейм, природно, відбивав головним чином її інтереси.

Місцеві еліти очолювали удільні князі, які або успадковували князівства від батьків або одержували їх від Великого князя. Вони мали певну самостійність щодо центральної влади. Згодом, у процесі реформ автономія місцевої верхівки була фактично ліквідована.

Чи не найяскравішим представником еліти літовсько-польських часів був Василь-Костянтин Острозький.

Острозький був великим шанувальником науки та мистецтв, щедрим меценатом. У 70-х рр. XVI ст. своїм коштом започаткував школи у Києві, Турові, Володимирі-Волинському. Князь став фундатором Острозької академії — першої вищої школи в Україні, яка була важливим осередком європейської науки. При академії діяла друкарня, в якій було видано «Буквар» (1578 р.) і славетна Острозька Біблія (1581 р.).

Острозький був ревним захисником православної віри. Він рішуче боровся проти церковної унії, підтримував видання анти-уніатських творів Герасима Смотрицького, Клірика Острозького, Дем'яна Наливайка (брата Северина) та ін. Похований князь в м. Острог в Богоявленському замковому храмі.

В середині XVI ст. у соціально-політичному розвитку України відбувалися складні і неоднозначні процеси. З одного боку — поглинання українських земель Польщею, посилення наступу на православну церкву та українську культуру, денаціоналізація старої еліти і перехід православних магнатів та шляхти у ворожий табір (йдеться про такі династії, як Вишневецькі, Острозькі, Сангушки та ін.), а з іншого — починається формування козацтва, яке врешті-решт перетворилося на виразника і захисника інтересів всього українського народу.

В другій половині XVI—XVII ст.ст. функції української еліти переходять до козацтва. Існують різні думки щодо часу і рушійних сил становлення козацтва та його старшини. Формування козацтва було, безперечно, історично об'єктивним процесом, який відбувався у нерозривному зв'язку із соціальними подіями та явищами як всередині України, так і за її межами. Насамперед — з посиленням феодалної експлуатації селянства в Речі Посполитій, сваволею шляхти та орендарів, а також з господарським освоєнням нових земель, посиленням необхідності захисту від татарських та турецьких агресорів.

Перші відомості в джерелах про українських козаків відносяться ще до кінця XV ст. Подільські козаки, наприклад, відомі з 80-х рр. Значний вплив на процес становлення козацтва справляли два фактори: наявність кордону з Великим степом та влиття до лав козаків негербованої дрібної шляхти та бояр-слуг, позбавлених лицарських прав. Невичерпним джерелом поповнення козацтва були селяни і міщани. На початок ХУП ст. в таких містах як Чигирин, Канів, Біла Церква, Переяслав козаки становили понад 70% мешканців. Вони були головною силою в господарському освоєнні півдня і сходу країни, їх захисту від ворожих набігів.

Важливим результатом еволюції козацтва стала Запорізька Січ, заснована у XVI ст. Саме вона виконувала роль осередку організованості, територіальної, військової, економічної та політичної бази козацтва.

Виявляючи великі потенційні можливості і динамізм, козацтво формувало демократичні принципи своєї суспільно-політичної організації. Йдеться про заперечення феодалної залежності і станової нерівноправності; рівність у праві власності на землю й сільськогосподарські угіддя; можливість займатися промислами і торгівлею; вільний вступ до козацьких лав будь-якої особи, незалежно від станової чи етнічної приналежності; право участі в органах самоврядування.

Українське козацтво виробило власний кодекс прав і вольностей, неписані етичні правила і правові норми, які визначали соціальний статус та моральні позиції козаків у суспільстві. Козацькі права забезпечували свободу від феодалних повинностей і податків, можливість мати власну адміністрацію, суд і володіти землею. Не забуваймо при цьому, що мовимо про одну з найсильніших військових потуг середньовічної Європи.

Все це створювало фантастичні можливості для «соціального ліфтування» та виникнення контреліти. Кілька вдалих походів могли перетворити дрібного, бідного, нікому невідомого та ще й православного шляхтича в одного з найвпливовіших військових і водночас опозиційних політичних діячів Речі Посполитої.

Саме тому соціальне становище козацтва набуває високого статусного значення і перетворюється на ідеал широких селянських і міщанських мас. Прагнення здобути козацьких прав та вольностей стає загальноукраїнським явищем. Тому вже на початку ХУП ст. до козаків нестримним потоком йшли люди.

Запорозька Січ була не лише прихистком козацтва, а й прообразом майбутньої козацької держави, її зародком. Січ мала свій вій-

Утвердження нових принципів організації системи місцевого самоврядування мусить супроводжуватися й законодавчим визначенням її фінансово-економічних основ, зокрема прийняттям закону «Про фінансово-економічні засади місцевого самоврядування України» (або «Про фінанси місцевого самоврядування»), удосконалення Бюджетного Кодексу України в частині, яка унормовує питання податкової бази діяльності місцевого самоврядування тощо. Слід також урегулювати питання комунальної власності, інструментом чого мав би стати закон «Про право комунальної власності та управління об'єктами комунальної власності і спільною власністю територіальних громад».

Прийняття нових законів також дасть змогу удосконалити бюджетну та податкову системи з метою підвищення ролі та статусу органів місцевого самоврядування. Необхідно також затвердити державні соціальні стандарти, на підставі яких провести відповідні розрахунки з визначення потреб громад та рівня фінансового забезпечення їх місцевих бюджетів.

Частина зазначених завдань може бути вирішена ще до прийняття закону про внесення змін до Конституції України. Для цього слід внести зміни та доповнення до чинних законів про місцеві державні адміністрації та про місцеве самоврядування, які б передбачили: посилення контрольно-наглядових, координаційних функцій і повноважень місцевих державних адміністрацій; зменшення обсягу делегованих їм повноважень з боку районних та обласних рад; зменшення обсягу делегованих та підвищення обсягу власних повноважень органів місцевого самоврядування; усунення дублювання повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; чіткий розподіл предметів відання та повноважень органів місцевого самоврядування різного територіального рівня; встановлення процедур реєстрації актів органів місцевого самоврядування та перевірки, нагляду за ними на предмет відповідності їх закону та Конституції з боку обласних державних адміністрацій.

Вимога комплексного підходу потребує також концептуального визначення з питань нового законодавства про місцеві вибори. При цьому можливі різні варіанти запровадження виборчої системи.

Перший, збереження мажоритарної системи для сіл, селищ, міст районного значення та проведення виборів щодо інших рівнів місцевого самоврядування на основі пропорційної виборчої системи з відкритими партійними списками.

Другий, проведення виборів на основі мажоритарної виборчої системи щодо поселень, в яких проживає менше 100 тисяч жителів;

на рівні районів та областей неминуче призведе до стагнації місцевого самоврядування саме на первинному рівні — рівні громад.

Для дотримання вимоги ідеології цілісності законодавчого забезпечення доцільно передбачити декілька його рівнів:

Перший — конституційно-правовий. Він торкається положень чинної Конституції, проектів змін і доповнень до Конституції в частині ТОВ та місцевого самоврядування, а також органічних, конституційних законів щодо цієї сфери: закони про внесення змін і доповнень до законів про місцеве самоврядування, про місцеві державні адміністрації, до Конституції України, а також про територіальний устрій, про засади державної регіональної політики тощо.

Другий — законодавчо-спеціалізований: передбачає пакет законопроектів про самоврядування територіальної громади, про організацію виконавчої влади та місцевого самоврядування в районі, про організацію виконавчої влади та місцевого самоврядування в області. Законодавче забезпечення місцевого самоврядування, яке логічно витікає з конституційних змін та наповнює відповідні статті Конституції України конкретним змістом має розглядатись у контексті прийняття законів «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади» (або «Про органи виконавчої влади»).

На цьому рівні мають бути забезпечені не тільки механізми гарантій органів і посадових осіб місцевого самоврядування, але й їх відповідальність. Механізми відповідальності мають унеможливити виникнення ситуацій некерованості певними адміністративно-територіальними одиницями.

Повномасштабна трансформація системи місцевого самоврядування в Україні має передбачати також законодавче урегулювання деяких питань реалізації особливого статусу Києва і Севастополя. Чинний закон «Про столицю України — місто-герой Київ» у нинішніх умовах не забезпечує гармонізації самоврядних та державних компонентів у системі керування містом. Необхідно чітко розмежувати повноваження міської ради і Київської державної адміністрації, визначити правовий статус виконавчого органу Київради та Київського міського голови, розглянути питання про необхідність розділення посад голови органу місцевого самоврядування столиці та керівника органу, який представлятиме в Києві державну владу.

Третій — законодавчо-галузевий, який пов'язаний з певними аспектами реформування місцевого самоврядування у сферах бюджетної, податкової, земельної політики, охорони здоров'я, освіти, соціального забезпечення, житлово-комунального господарства.

ськово-адміністративний орган управління — Кіш. Він формувався на основі права козаків обирати і бути обраними на керівні військово-адміністративні посади. Центральне місце в системі суспільних цінностей козаків мала колективна воля (воля Товариства Низового, громади, усього Війська Запорозького). Необхідно підкреслити, що це був класичний випадок перетворення контреліти, групи, яка не належала до верхівки тогочасного суспільства, в еліту принципово нової як у соціально-економічному, так в етнічному плані держави.

Перші спроби запровадження Запорозької юрисдикції відносяться до 1595 р., коли гетьман повсталих козаків Г.Лобода викликав до себе в Корсунь на суд двох вїтків подільських містечок за непослух. Трапилося це у розпал першої великої козацької війни в Речі Посполитій під проводом С.Наливайка.

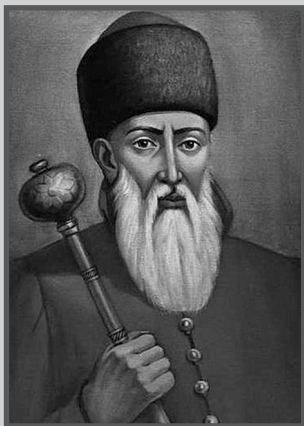
Масштаб і вимоги козацького виступу були настільки незвичними, що польсько-литовська правляча верхівка неабияк стривожилася. Прізвисько «наливайківці» на довгий час стає для окупантів синонімом непокори українців, так само, як пізніше борців за незалежність України стали називати «мазепинцями», «петлюрівцями», потім — «бандерівцями», ще трохи згодом — «рухівцями».



Наливайко Северин (? — 1597 р) — керівник народного повстання в Україні і Білорусі проти шляхетського панування. Народився в м. Гусятин на Поділлі, в родині ремісника. Освіту одержав в Острозькій школі, де пізніше викладав. Приймавши духовний сан, став придворним священиком князя Костянтина Острозького. На початку 90-х рр. XVI ст. вирушає на Запоріжжя, де бере участь у походах проти турків та татар. 1594 р. Наливайко разом з повсталими селянами Брацлавщини розгромили на Південному Бузі шляхетське військо. 1595 р. повстання охопило не лише Брацлавщину, але й Білорусь та Галичину. Війська С.Наливайка завдали нищівної поразки ворогу під Білою Церквою. Після капітуляції повсталих на р.Солониці С.Наливайка та його найближчого соратника М.Шаулу вигнали карателям. 11 квітня 1597 р. після жорстоких катувань С. Наливайка публічно стратили у Варшаві.

Паралельно з процесом формування козацтва відбувалася подальша консолідація української нації. Це надзвичайно складна, багатопланова і дискусійна тема. Адже йдеться не лише про події далекого минулого, але й про їх значення для сучасності. Ми зауважимо з цього приводу, що, на наш погляд, козацтво та його старшина стає елітою українського народу після того, як гетьман Петро Конашевич-Сагайдачний фактично перетворив козацтво у збройні сили України, поєднав меч нації з її духом — православною релігією.

В першій чверті XVII ст. патріотично налаштована шляхта, духівництво, міщанство висунули та розвинули ідеї безперервності руського, тобто українського буття. Згідно з ними київські князі мали своїми наступниками українських гетьманів, а всі вони були елітою однієї країни — Русі-України. У 20-х роках XVII ст. поняття «руський народ» включає в себе мешканців територій, які входили до складу Київської Русі, а пізніше — Київського та Галицько-



Конашевич-Сагайдачний Петро Кононович (? — 1622 р.) — видатний політичний діяч, полководець, гетьман реєстрового козацтва. Народився на Самбірщині у шляхетській родині. Навчався в Острозькій школі. Згодом пішов на Запорозжя. Керував вдалими походами на Оттоманську Порту та на Кримське ханство. З його ім'ям пов'язане взяття Варни (1605 р.) і Кафи (1616 р.). Учасник походу польських військ проти Московії (1618 р.). В політичній діяльності керувався прагматизмом, тверезим розрахунком, схильністю до

компромисів і водночас — твердістю і принциповістю. Меценат і палкий прихильник братського руху. Разом з усім Військом Запорозьким записався до Київського братства. 1620 р. забезпечив відновлення православної ієрархії в Україні та Білорусі, надавши охорону патріарху Феофану. Під його командуванням козацькі війська відіграли вирішальну роль у Хотинській війні 1621 р., врятувавши Річ Посполиту від поразки. Тоді ж був тяжко поранений, що прискорило його смерть. Похований у Братському монастирі в Києві.

далі — ЦОВВ). Після введення інституту префектури організація та діяльність територіальних підрозділів ЦОВВ має зазнати суттєвих змін, оскільки саме ці органи здійснюватимуть поточне адміністрування найважливіших справ місцевого значення. Виходячи з цього, важливо чітко визначити зміст координаційних функцій МДА, щоб уникнути дублювання функцій двох структур публічної влади. Певний час буде потрібний для визначення необхідності утворення тих чи інших територіальних підрозділів для областей, районів та міст, районів у містах. До координаційних функцій МДА слід віднести налагодження дієвого механізму збалансованої державної регіональної політики, узгодження регіональних інтересів, здійснення контролю за виконанням регіональних програм розвитку.

Лише після цього мають бути переглянуті функції місцевої виконавчої влади, ліквідовані районні державні адміністрації з виконавчо-розпорядчими функціями. Оптимістичний прогноз здійснення таких інституціональних перетворень передбачає як мінімум п'ять років. До цього часу необхідно розв'язати проблеми, пов'язані із розташуванням кількох територіальних громад на одній і тій самій території («міста у містах», «міста у районах міст» тощо). Так само потребує вирішення питання щодо належності громадам земель, розташованих за межами населених пунктів. Територіальний аспект — лише частина багатьох загальних проблем у сфері місцевого самоврядування, що потребують вирішення. Першочерговими з них є закладення реальної, а не декларованої, матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування, надання йому власних джерел надходжень, необхідних для виконання усього комплексу завдань і повноважень. У зв'язку з цим, питання територіального устрою потрібно розглядати у комплексі з іншими проблемами.

7. Ризики, пов'язані з недотриманням у процесі реформування вимоги цілісності законодавчого забезпечення ТОВ та місцевого самоврядування:

Окрім конституційних норм, що стосуються зміцнення місцевого самоврядування, необхідно у законах чітко визначити правовий статус районних і обласних рад, органів виконавчої влади, розмежувати повноваження між ними, а також юрисдикції органів різного адміністративно-територіального рівня. Ці кроки мають бути відображені у перехідних положеннях нової Конституції та плані конкретних заходів з реформування ТОВ та місцевого самоврядування. Спроба відразу створити ефективне самоврядування

5. Ризики, пов'язані з уведенням так званого «регіонального самоврядування»:

При формулюванні норм Конституції, які стосуються правового статусу та повноважень органів публічної влади різних рівнів, маємо врахувати, що до сьогодення дня радянську модель влади так і не було остаточно демонтовано.

Внесення змін до Конституції України 08.12.2004 року та запровадження принципу партійного квотного представництва в усіх державних органах, партійних виборчих систем на національному та місцевому рівнях зумовили остаточно розбалансування політичної системи держави, як на національному так і на місцевому рівнях.

Все це збіглося у часі з фінансовою, економічною та політичною кризою, розчаруванням людей у можливостях електоральної демократії і, зрештою, породило деякі прояви хаосу, сильні охлократичні настрої та викликало до життя ілюзії щодо можливості швидкого і простого вирішення складних суспільних проблем. Дехто з політиків та політологів навіть почав публічно із зловтіхою говорити про неминучість гострих соціальних протестів несистемного характеру, у неконституційній формі, можливо, із застосуванням насильства щодо окремих осіб, професійних та соціальних груп. Зрозуміло, що за таких умов зростають усі соціальні ризики.

Ризик уведення «повноцінного регіонального самоврядування» зумовлюється також суб'єктивними факторами — низьким рівнем політичної культури елітних груп, в першу чергу місцевих, відсутністю установок політичних сил на досягнення компромісу, зневагою до чинного законодавства, перевищенням влади, самочинством, маніпулюванням інтересами виборців і просто фантастичною, неправдоподібною відсутністю інстинкту самозбереження майже у всіх еліт.

Отже, реформа місцевого самоврядування на основі лише конституційних змін не може відбутись без утворення реально спроможних територіальних громад. У нових конституційних умовах районні та обласні ради залишатимуться «керівниками» для сільських, селищних та міських рад. Тобто буде відтворюватись де-факто «радянська матрешка». Не буде досягнута основна мета конституційних перетворень.

6. Ризики, пов'язані з наданням місцевим державним адміністраціям (МДА) координаційних функцій (варіант – МДА префекторального типу) щодо діяльності територіальних підрозділів (органів) міністерств та інших центральних органів виконавчої влади (

Волинського князівств. Формулюється поняття «православна руська кров». Водночас мешканців північно-східної Русі (великоросів) ідентифікують як «московитів», «православних», або руських людей». В такій атмосфері утверджується ідеал суспільних прагнень — створення на землях споконвічного проживання українського народу вільного, без національно-релігійного гноблення суспільства.

Реалізація прагнень нової української еліти відбулася в результаті Визвольної війни під проводом Богдана Хмельницького.

Одночасно нова провідна верства українського народу, крім величезного позитиву, несла в собі й цілий ряд негативних явищ та елементів. Зокрема, інколи демократія перетворювалася в охлократію, а колективна воля підмінялася безладом та анархією. З іншого боку, козацька верхівка була схильна переймати приклади аристократії сусідніх країн, що призводило до невдоволення «голоти» і не сприяло зміцненню держави.



Хмельницький Богдан (Зіновій) Михайлович (1595-1657 рр.) — гетьман України, засновник Української козацької держави. Походить з православної шляхти. Освіту здобув у Києві та Львові. Добре володів кількома мовами, знав історію, юриспруденцію, дипломатичну та військову справи тощо. Брав участь у походах проти Кримського ханства та в козацьких виступах проти шляхти та урядів Речі Посполитої. В 1648 р. очолив повстання на Запорізькій Січі, яке переросло у Визвольну війну та Національну революцію. Сформулював ідею створення незалежної української держави в її етнічних межах. В своїх правових актах (універсалах) фактично зафіксував юридичні положення про нову державну еліту. Під тиском складної внутрішньої та міжнародної ситуації Б. Хмельницький пішов на переговори про прийняття протекторату від Туреччини, Московії та інших держав. Найбільш вигідним протектором, на думку гетьмана, в той час був російський цар. До кінця свого життя Б. Хмельницький проводив незалежну внутрішню політику, зміцнював міжнародне становище України. Помер у Чигирині. Могила не збереглася.

Відповідно до Зборівського (1649р.) та Білоцерківського (1651 р.) договорів Війська Запорозького, яке уособлювало тоді українську державність, з Річчю Посполитою на території, визволеній козаками, їм передавалися повноваження державної влади. Це є не що інше, як юридичне визнання статусу нової державної еліти. Її структура значною мірою визначалася полково-сотенною структурою органів державної влади в козацькій державі.

Вищий ешелон влади складали:

- загальна (військова) рада всього Війська Запорозького — представницький орган, який обирав вищих посадових осіб держави та вирішував найважливіші питання державного і політичного життя;

- старшинська рада, до якої входили представники козацької верхівки і яка виконувала функції дорадчого органу при гетьманові;

- генеральний уряд на чолі з гетьманом — виконавчий орган з деякими судовими повноваженнями, до складу якого входили: генеральний обозний, генеральний осавул, генеральний бунчужний, генеральний писар, генеральний суддя та ін.

Аналогічну структуру мали полкова і сотенна верхівки.

Період існування козацької держави визначається різними авторами по-різному. Дехто обмежує його роком смерті гетьмана Б.Хмельницького, інші пропонують продовжити — аж до ліквідації Гетьманщини як автономного утворення під протекторатом Росії. Друга точка зору здається нам більш переконливою. Саме тоді українська шляхта і козацька старшина були нобілітовані, тим самим — остаточно інкорпоровані в імперський суспільний організм, а отже втратили свій статус національної еліти, а держава без еліти існувати не може.

Одним із найважливіших документів, які визначали місце і роль нової державної еліти українців, були так звані «Березневі статті». Прийнято вважати, що вони були створені 1654 року під час перебування українського посольства в Москві. Українські дипломати передали цареві свій варіант договірних умов, який складався з 23 пунктів і увійшов до літератури як «просітельні статті». У процесі переговорів вони були переформульовані в 11 пунктів у вигляді «чолобитних».

Для нас важливими є наступні пункти цієї угоди:

- право українців обирати собі старших із свого кола і через них вносити податки до царської казни;

- встановлені розміри платні козацькій старшині від царського уряду;

адміністративно-територіальну реформу через один чи декілька вище перерахованих чинників; інші країни здійснювали подібні процеси протягом тривалого часу, зокрема, у Польщі реформа тривала близько десяти років і вимагала величезних фінансових ресурсів.

4. Ризики, пов'язані з двома варіантами побудови системи місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Пропозиції щодо створення системи публічної влади, за якої місцеві державні адміністрації функціонують на рівні Автономної Республіки Крим, областей, районів, у містах із спеціальним статусом, місцеве самоврядування — на рівні громад, областей, у містах із спеціальним статусом.

По суті, зберігається досить складна система АТУ, яка потребує дуже детального розподілу повноважень між місцевими державними адміністраціями і органами місцевого самоврядування. У ситуації збереження за обласними і районними державними адміністраціями виконавчо-розпорядчих функцій, права контролювати ними обласні та районні бюджети, їх функції дублюватимуться з функціями виконавчих комітетів обласних та районних рад, у яких виконання програм соціально-економічного розвитку має стати основним завданням.

Поєднання у містах із спеціальним статусом функцій самоврядної та виконавчої влади ускладнює ситуацію управління, коли повноваження міського голови та глави Київської державної адміністрації поєднані у одній особі. Це призводить до плутанини у сфері розподілу предметів відання виконавчої влади і місцевого самоврядування, до політичних конфліктів навколо влади у Києві, що ускладнює контроль за самоврядною владою з боку територіальної громади. Необхідно також врегулювати правовий статус Севастополя. Відсутність відповідного закону заважає нормальному процесу вирішення питань місцевого значення, що сприяє загостренню соціально-політичної ситуації у ньому.

Пропозиції щодо створення системи місцевої публічної влади, у якій місцеві державні адміністрації функціонують на рівні областей, у містах із спеціальним статусом. При цьому допускається можливість створення представництв обласних державних адміністрацій (для виконання контрольно-наглядових функцій) у районах. Місцеве самоврядування в особі його органів функціонує на рівні громад, районів, областей, у містах із спеціальним статусом.

Це — простіша система АТУ, яка має більше шансів бути ефективною за умови, що ми уникнемо інших ризиків. Про них йтиметься далі.

передбачають парламентарну форму правління. В умовах нестабільності парламентарна форма прямує до диктатури парламенту або до прем'єрського абсолютизму.

Роль місцевої та регіональної еліт за таких умов буде зменшуватися.

2. Ризики, пов'язані з фіксацією у Конституції України кількості (списку) областей:

Визначення системи АТУ держави, яка обумовлює основу ТОВ та місцевого самоврядування, слід робити без фіксації кількості областей. У більшості країн Європи на конституційному рівні закріплені тільки статуси автономій та основні рівні АТУ. Кількість та назви конкретних адміністративно-територіальних одиниць АТУ закріплюються окремими законами. Це дає змогу, не змінюючи конституцію, реформувати АТУ з погляду їх укрупнення чи розукрупнення відповідно до потреб реформування. У разі фіксації кількості областей, провести подібні реформи буде неможливо без чергової спроби ще раз змінити норми Конституції.

3. Ризики, пов'язані з невизначеністю позицій та відсутністю політичної волі партій спільними зусиллями гілок влади забезпечити трансформацію ТОВ та місцевого самоврядування на комплексній та системній основі:

Реальне впровадження конституційних норм щодо ТОВ має бути здійснено після проведення першого етапу адміністративно-територіальної реформи, формування дієздатних громад, проведення, бюджетної, земельної, насамкінець, адміністративної реформ. Спроби удосконалити українську політико-правову систему, які були здійснені у минулі роки, не привели до відчутних результатів. Конституція України 1996 року так і не була наповнена реальним змістом через ухвалення необхідних законів. Натомість до неї були внесені зміни, які не мали завершеного теоретичного обґрунтування, не спиралися на концепцію реформи політичної системи.

Аналогічна ситуація склалася у зв'язку із проведенням адміністративно-територіальної реформи, як основи нової системи місцевої публічної влади. Для ефективного функціонування необхідно забезпечити політичну і економічну спроможність владної еліти до здійснення такої реформи. Наслідком адміністративно-територіальної реформи може бути оптимізація розподілу бюджетних ресурсів з центру, уніфікація інфраструктури адміністративно-територіальних одиниць та ін. Для цього знадобиться певний час, фінансові та кадрові ресурси. На разі деякі економічно потужні і демократично розвинуті країни Європи досі не здійснили

— пожалування козацькій старшині млинів «для прогонування»;

— розміри платні рядовим козакам;

— затвердження маєтків Київського митрополита.

Окремо визначалась загальна чисельність реєстрового козацького війська — 60 тис., а також те, що українці самі визначають, хто козак, а хто мужик.

Разом із затвердженням «Березневих статей» цар видав українським послам жалувані грамоти про прийняття України до складу російської держави, підтвердження прав і вольностей її населення, посилку гетьману військової печатки; про збереження прав і вольностей гетьмана Богдана Хмельницького і всього Війська Запорозького; про закріплення Чигиринського староства за «гетьманською булавою». У грамотах було передбачено непорушність давніх прав, збереження в Україні власного судоустрою, право обирати гетьмана за давнім звичаєм, закріплення за козаками належних їм маєтків тощо.

«Березневі статті» разом з грамотами розглядаються як договір між Україною та Росією. Ці документи на тривалий час визначили статус української державної еліти. Умови договору з Москвою презатверджувалися царем при обранні кожного нового гетьмана. Це широко відомі гетьманські статті — Переяславські (1659 р.), Батуринські (1663 р.), Московські (1665 р.) та ін. В їх основі залишалися «Березневі статті».

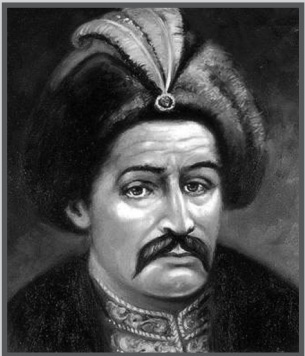
Проте вже на початку ХУІІІ ст. у становищі української еліти, її статусі назрівають істотні зміни. Вони були пов'язані з іменем російського царя Петра І та його активною реформаторською діяльністю. В Росії утверджується імперська доктрина при визначенні політичної лінії поведінки щодо України. В оточенні царя обговорюються плани ліквідації автономії України, традиційного полкового устрою гетьманської держави, а отже — і зміни статусу еліти цієї держави. Додатковим фактором тиску на козацтво та його старшину стала російсько-шведська війна.

В цей час великих масштабів набуває використання козаків як робочої сили для будівництва фортифікаційних споруд. Воєнні дії призводили до спустошення України, підризу її виробничих сил, масової міграції населення.

Анонімний автор «Історії русів» уклав в уста гетьмана І. Мазепи наступну оцінку становища України в ті часи: «Ми стоїмо тепер, братіє, між двома проваллями, готовими нас пожерти, коли не виберемо шляху для себе надійного, щоб їх обминути. Воюючи

між собою монархи, що зблизили театр війни до границь наших, до того розлучені один на одного, що підвладні їм народи терплять уже і ще перетерплять безодню лиха незмірного, а ми між ними є точка, або цілє всього нещастя. Обидва вони, через свавільство своє і привласнення необмеженої влади, подобляться найстрашнішим деспотам, яких вся Азія і Африка навряд чи коли породжували. І тому подоланий з них і повалений зруйнує собою і державу свою і оберне її внівець. Жереб держав тих визначила наперед доля рішитися в нашій отчизні і на очах наших, і нам, бачивши загрозу тую, що зібралася над головами нашими, як не помислити й не подумати про себе самих?» (Вивід прав України. Мюнхен, 1964. — С. 80-81).

За таких умов гетьман І. Мазепа був змушений рятувати свою державу і тому пішов на розрив відносин з Москвою. Реакція Петра І на ці дії була швидкою та жорстокою. Вояки О. Меншикова зруйнували гетьманську резиденцію в Батурині, після чого вирізали майже все населення міста. Переслідування та екзекуцій зазнали всі, хто підозрювався у зв'язках з гетьманом І. Мазепою. В Україні запанували терор і доносителство.



Мазепа Іван Степанович (1639-1709 рр.). Народився поблизу Білої Церкви в сім'ї православного шляхтича. Освіту здобув у Києві та Варшаві. Прослухав ряд курсів в університетах Європи. Як королівський придворний неодноразово виконував важливі політичні доручення Яна Казимира. У 1663 р. покидає королівську службу. Пізніше — в уряді гетьмана П. Дорошенка займав посаду генерального писаря, був довіреною особою гетьмана І. Самойловича. 1687 р. обра-

ний гетьманом України. Постійно дбав про розвиток Української держави, економіки, науки, освіти та культури. Піклувався про зміцнення православної церкви. Предметом його особливої уваги було збереження соціального миру в державі. У зв'язку з обставинами російсько-шведської війни на початку XVIII ст. перейшов на бік Карла XII. Після поразки шведів І. Мазепа емігрує за кордон де невдовзі помер. Більшість істориків вважає, що гетьман похований в кафедральній церкві Св. Юрія в м. Галаці (Румунія).

і зв'язку, науки, освіти, культури, охорони здоров'я, використання землі, природних ресурсів, охорони довкілля, оборонної роботи та мобілізаційної підготовки, соціального захисту тощо), у визначених Законом межах. З реалізації цих функцій місцева державна адміністрація підконтрольна Кабінету Міністрів України.

В Конституції слід зазначити, що розмежування повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування визначається у законах України.

Не можна обійти увагою і проект Конституції, внесений Президентом В.Ющенком до Верховної Ради 31 березня 2009 року. У питаннях місцевого і регіонального розвитку цей проект повторює по суті пропозиції НКР. Винятком, до того ж дискусійним, є пропозиція утворити в парламенті верхню палату, головною функцією якої було б представництво інтересів регіонів.

Зауважимо, що будь-який варіант конституційних змін потенційно містить у собі певні ризики та потенційні загрози, яких можна уникнути шляхом проведення низки певних превентивних заходів. Розглянемо основні ризики та загрози, які потрібно врахувати при плануванні конституційних змін.

2.6. Ризики в житті еліт — спогади про майбутнє

Свого часу на екранах тоді ще живого Радянського Союзу з шаленим успіхом пройшла документальна стрічка «Спогади про майбутнє». У ній стисло подавалася версія щодо імовірності паалеоконтактів людей з інопланетянами. Однак був у тому фільмі й історико-філософський підтекст. Мовляв, людство таке давнє, що все вже на нашій планеті колись було. А якщо не на нашій — то на іншій. Тому й ми вирішили, спираючись на досвід наших попередників, проаналізувати можливі наслідки реформування українських реалій. Адже воно й справді — десь, колись, щось та було.

1. Ризики, пов'язані з введенням суто парламентарної форми правління. Це призведе до повної залежності уряду від парламенту (або — в українських реаліях — парламенту від уряду), його спроможності формувати коаліцію та дієздатний уряд. Як свідчить світовий досвід, парламентарна форма правління є найбільш доцільною у стабільній політико-правовій ситуації. Парламент за відсутності стійкої більшості не зможе забезпечити стабільні умови діяльності Кабінету міністрів. На наш погляд, Україна ще не досягла стану політичної та економічної стабільності, що виключає доцільність розгляду проекту конституційних змін, що

законом межах створювати асоціації, інші добровільні об'єднання для виконання завдань та з метою захисту і заохочення їхніх спільних інтересів.

Має бути визначено, що відповідальність органів місцевого самоврядування та відповідних голів, підстави дострокового припинення їх повноважень встановлюється законами України.

Конституція має встановити, що місцеві державні адміністрації відповідальні перед Президентом України та підконтрольні Кабінету Міністрів України. Голови місцевих державних адміністрацій є державними службовцями, які призначаються на посаду за поданням Кабінету Міністрів України Президентом України, який має право звільняти їх з посади.

Виходячи із змішаної парламентарно-президентської форми правління, місцеві органи виконавчої влади зобов'язані у межах відповідної території одночасно забезпечувати реалізацію повноважень Президента України, як глави держави, та повноважень вищого органу виконавчої влади — Кабінету Міністрів України. З огляду на це, доцільно визначити в Конституції основні функції місцевих державних адміністрацій, їх підконтрольність та підзвітність. Це такі функції:

- *здійснення контролю* за виконанням територіальними підрозділами (органами) міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та урядових органів, що здійснюють свою діяльність на рівні області, району, міст Києва і Севастополя, Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади;

- *координації діяльності* територіальних підрозділів (органів) міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та урядових органів, що здійснюють свою діяльність на рівні області, району, міст Києва і Севастополя;

- *здійснення державного контролю* за відповідністю рішень та дій органів та посадових осіб місцевого самоврядування Конституції та законам України;

- *забезпечення реалізації державної політики* у сфері оборони, національної безпеки, правопорядку та ліквідації надзвичайних ситуацій, а також забезпечення у цій сфері взаємодії між територіальними підрозділами (органами) міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та урядових органів і органами місцевого самоврядування.

Управлінські, виконавчо-розпорядчі в окремих сферах (соціально-економічного прогнозування розвитку регіонів, транспорту

Опинившись у вигнанні соратники І. Мазепи після його смерті в жовтні 1709 р. продовжували боротьбу за незалежність. Під час обрання на посаду гетьмана П. Орлика було прийнято «Пакти й Конституцію законів та вольностей Війська Запорозького». Цей документ був своєрідним договором між елітою держави — козаками, та її лідером — гетьманом щодо майбутнього державного ладу України.

Конституція Пилипа Орлика відрізнялася від традиційно гетьманських статей. Адже це був договір між гетьманом і козацтвом, яке виступало від імені українського народу.

Конституція П. Орлика складалася із вступу і 16 статей. У вступі (преамбулі) містилась інтерпретація історії українського народу, яка мала пояснити, чому Україна розриває зв'язки з московським царем і переходить під протекторат шведського короля. Зокрема, там стверджувалось, що українські козаки походять від хозарських племен.

Зміст ст. 1 зводився до закріплення панівного становища православ'я в українській державі і майбутнє безпосереднє підпорядкування Київської митрополії Константинопольському патріарху, а не московській церкві, як це було починаючи з 1686 року. Ст.2



Мазепа та Горгієнко.

передбачала непорушність законів привілеїв і кордонів України під протекторатом шведського короля та заходи щодо повернення після війни всіх полонених українців. Ст.3 підтверджувала союз України із Кримським ханством. Ст. ст. 4 — 5 стосувалися повернення козакам їхніх традиційних територій у Подніпров'ї, привілеїв на ловлю риби тощо. Ст.6 закріплювала принципи діяльності органів державної влади: гетьман мав вирішувати поточні справи за порадою генеральної старшини, тричі на рік для вирішення найважливіших питань мала збиратися Генеральна рада у складі генеральної старшини, полковників, сотників та урядників, представників від полків, генеральних радників і послів від Низового Війська Запорозького. Ст. 7 передбачала створення генерального суду. Ст.8 встановлювала права генеральної старшини особисто доповідати гетьманові про стан доручених ним справ. Ст.9 визначала компетенцію генеральних і полкових скарбників. Ст.10 зобов'язувала гетьмана дбати, щоб на простий люд не покладали надмірних податків та інших тягарів, вимагала забезпечити вільне обрання на всі державні посади. Ст.11 проголошувала звільнення від податків і повинностей усіх козацьких сімейств та їхніх господарств. Ст.12 передбачала проведення після війни ревізії всіх публічних і приватних володінь, перевірки правомірності накладання повинностей, або звільнення від них. Ст.13 підтверджувала самоврядні права та привілеї Києва та інших міст. Ст.14 обіцяла полегшити у майбутньому найбільш тяжку у той час «підводну (транспортну) повинність».



Мазепа
і Карл XII.

значення, реальної спроможності органів місцевого самоврядування надавати населенню доступні послуги.

Громадою є адміністративно-територіальна одиниця та водночас сукупність громадян України, які проживають на її території.

Громада має власні представницькі, виконавчі органи місцевого самоврядування.

До складу громади не можуть входити інші громади.

Мають бути збережені положення чинної Конституції України щодо матеріальної і фінансової основ місцевого самоврядування.

Депутати представницького органу місцевого самоврядування громади — ради громади та голова громади обираються відповідно до закону строком на чотири роки.

Необхідно визначити, що органами місцевого самоврядування, які представляють спільні інтереси громад, є обласні, районні ради, депутати яких обираються відповідно до закону строком на чотири роки. Із числа депутатів обласних, районних рад обираються голови цих рад.

Пропонується також передбачити формування обласною, районною радою власного виконавчого комітету.

Доцільно встановити, що в містах Києві та Севастополі система органів місцевого самоврядування діє відокремлено від органів виконавчої влади. Ради громад цих міст формують власні виконавчі органи. На голів цих міських громад поширюється вимога несумісності.

Загальною є норма Конституції України про обов'язковість до виконання в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць актів органів місцевого самоврядування.

У цьому розділі Конституції України доцільно конкретизувати державні гарантії щодо дотримання головних принципів самостійності місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування; державної участі у формуванні доходів місцевих бюджетів, фінансової підтримки місцевого самоврядування; компенсування витрат органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень державних органів; фінансування здійснення делегованих повноважень виконавчої влади у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення в установленому законом порядку окремих загальнодержавних податків до місцевого бюджету.

Відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування має бути передбачено для органів місцевого самоврядування право при здійсненні повноважень співробітничати та в установлених

Одночасно пропонується ліквідувати районні та районні в містах Києві і Севастополі державні адміністрації.

У зв'язку з цим законом має бути передбачено порядок та форми здійснення зазначених повноважень глав державних адміністрацій.

Призначення і звільнення глав державних адміністрацій має здійснюватися Президентом України.

Виходячи з АТУ, організація виконавчої влади, місцевого самоврядування повинна залежати від ступеня реалізації принципу субсидіарності — максимального наближення надання послуг населенню, розмежування законом повноважень, що мають належати виконавчій владі, від власних повноважень органів місцевого самоврядування.

Ураховуючи європейську практику місцевого самоврядування, у новій редакції Конституції України необхідно відтворити можливість делегування відповідно до закону органам місцевого самоврядування окремих повноважень виконавчої влади. При цьому органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними делегованих повноважень мають бути підконтрольні виконавчій владі.

Водночас необхідно виключити можливість делегування повноважень органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади і, відповідно, підзвітність і підконтрольність останніх радам громад.

З урахуванням принципу правової економії основи організації місцевого самоврядування мають регулюватися Конституцією; функції, повноваження та форми діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування — законами; специфічні форми організації та діяльності — статутами громад.

Пропонується у новій редакції Конституції України закріпити принципи самостійності місцевого самоврядування, визначені Європейською хартією місцевого самоврядування.

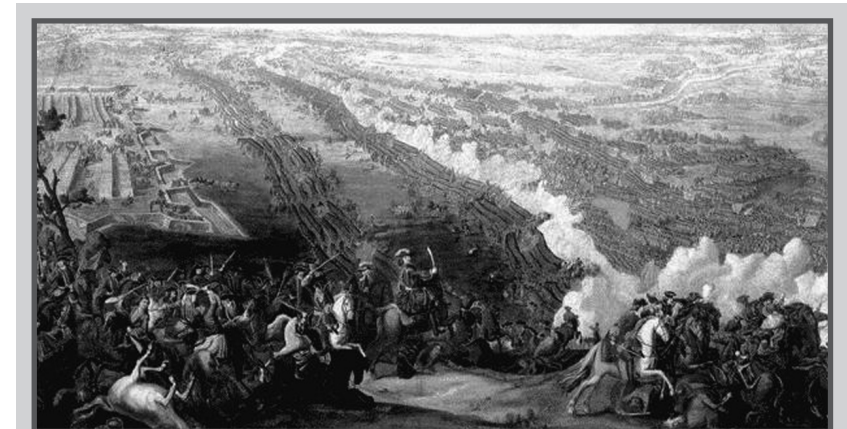
У зв'язку з цим на конституційному рівні важливо визначити територіальну основу місцевого самоврядування — громаду, закріпити визначення понять місцевого самоврядування та громади, передбачити матеріальні і фінансові засади функціонування місцевого самоврядування, порядок формування його органів, особливості здійснення місцевого самоврядування на рівні області і району, гарантії місцевого самоврядування.

Місцеве самоврядування слід визначити як спосіб самоорганізації територіальних громад на основі Конституції, законів, статутних норм громадян з метою їх участі у вирішенні питань місцевого

Ст.15 скасовувала окремий загальний податок на утримання гетьманської гвардії — компанійців і сердюків. Ст.16 визначала порядок стягнення ринкового податку.

Таким чином, Конституція П.Орлика містила багато цікавих і прогресивних для свого часу ідей, була на рівні кращих досягнень тодішніх філософської, правової та політичної думки. Проте реальної сили на території України Конституція так і не набула. Вона залишилася лише оригінальною пам'яткою мазепинського руху.

Перемога під Полтавою дозволила росіянам відкрито проводити свою ворожу щодо українців політику. 1709 р. була знищена Запорозька Січ. В Україні запроваджувався інститут царських резидентів. Вони ігнорували інтереси української еліти, здійснювали за нею прямий політичний нагляд і фактично взяли під контроль усі сфери життя Гетьманщини. На територію української держави були введені і залишилися на постійній основі російські війська, які неприязно ставилися до українського населення, грабували та принижували українців. Активно проводилася кадрова політика, в результаті якої всі вищі посади в Україні мали перейти до росіян. 1722 р. утворюється для управління Україною спеціально владна структура — Малоросійська колегія. До її складу входили виключно росіяни, які в своїй діяльності керувалися лише законами російської імперії. Колегія була вищим органом управління української держави. Традиційні інститути влади, які існували до цього в Україні, стали дорадчими органами при Колегії.

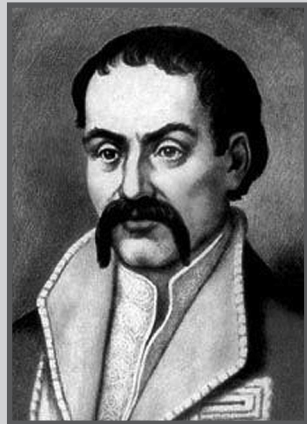


Полтавська битва. Діорама.

Імперським інтересам Росії була підпорядкована фінансова система України. Більша частина бюджетних коштів, що збиралися у Гетьманщині, відправлялися до Петербурга. Серйозного реформування, головний сенс якого полягав у загальноімперській уніфікації, зазнала судова система. У багатьох містах запроваджувалася комендантська форма правління. Російські комендатури здійснювали політичний нагляд за українцями, контроль за козацькою адміністрацією, охорону кордонів, виконували розвідувальні функції.

Після смерті Петра I в політиці Росії щодо України та її еліти спостерігалися деякі хитання та непослідовність. Часом траплялися навіть певні відступи від попередніх позицій. Так, була припинена діяльність одіозної Малоросійської колегії, дозволено обрання гетьмана. Але загальна лінія на ліквідацію української державності

Орлик Пилип (1672-1742 рр.) — гетьман правобережної України (1710-1714 рр.), гетьман України в еміграції (1714 — 1742 рр.). Народився на Віленщині в шляхетській родині чесько — литовсько — польського походження. Навчався у Вільні та Києві. Був писарем в канцелярії київського митрополита, потім — на посадах військового канцеляриста, керуючого справами Генеральної військової канцелярії. З 1707 р. — генеральний писар в уряді І. Мазепи. Підтримав його рішення про розрив союзу з Москвою, та укладання союзу із Швецією. Після смерті І. Мазепи створив фактично коаліцію держав у складі Кримського ханства, Швеції та України для війни проти Росії. Намагався залучити до цієї спілки і Туреччину. 1714 року переїхав до Швеції. З 1720 р. живе в Австрії, потім — в Чехії. У 1722 — 1734 рр. жив в Греції та Молдавії. Був широко освіченою людиною, знав кілька мов, є автором багатьох поезій і книг, в тому числі: «Алкід Російський» (1695 р.), «Гінпомен Сармацький» (1698 р.), «Щоденник подорожного» (1720 — 1732 рр.), та ін. Помер П. Орлик у Ясах (Молдавія). Мудрий державний діяч, хоробрий воїн та вправний дипломат, автор першої Української Конституції закінчив своє життя в такій убогості, що молдавський господар був змушений поховати його власним коштом.



— Закон «Про державні цільові програми» №1621-IV від 18.03.2004;

— Закон «Про генеральну схему планування території України» №3059-III від 07.02.2002.

Відомі концептуальні позиції стали базовою основою для формулювання пропозицій робочої групи Національної Конституційної ради стосовно оновлення Конституції.

Розділ IX Конституції України пропонується розпочати з визначення системи адміністративно-територіального устрою (далі — АТУ) держави, яка визначає основу територіальної організації влади.

До системи АТУ України новою редакцією Конституції України має бути віднесено Автономну Республіку Крим, існуючі області, райони, громади.

Статус адміністративно-територіальних одиниць, які складають систему АТУ, порядок вирішення питань АТУ слід визначити у спеціальному законі.

Питання АТУ повинні вирішуватися Верховною Радою України.

Має бути збережено спеціальний статус міст Києва та Севастополя, що визначатиметься законами України.

Статус Автономної Республіки Крим, установлений чинною Конституцією України, пропонується в цілому зберегти. Питання, які належать до повноважень представницького і виконавчого органів Автономної Республіки Крим, повинні регулюватися Конституцією України та Конституцією Автономної Республіки Крим, яка затверджується законом України.

У цьому розділі мають міститися положення щодо організації виконавчої влади на відповідній території (за зразком префектур).

Виконавчу владу на відповідній території здійснюють галузеві територіальні підрозділи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

Пропонується передбачити, що в областях, містах Києві та Севастополі функціонують глави державних адміністрацій, на яких покладається здійснення контрольно-наглядових функцій щодо додержання Конституції і законів України, інших нормативно-правових актів, прав і свобод людини і громадянина територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади, органами і посадовими особами місцевого самоврядування, а також забезпечення взаємодії територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування.

Цей Закон якраз має створити таку базову законодавчу основу для початку реалізації нової політики, а також стати основою для підготовки низки інших законів та нормативно-правових актів Уряду, що впливають із цього Закону.

Закон «Про засади державної регіональної політики» є з одного боку рамковим законом, який є основою для ухвалення інших законів, з іншого боку містить цілий ряд норм прямої дії, які дають змогу значну частину нових інструментів державної регіональної політики почати застосовувати відразу після ухвалення Закону.

Закон складається із 8 розділів та 30 статей.

У першому розділі даються визначення основних термінів, які вживаються у Законі, встановлюються мета, об'єкти та суб'єкти, принципи та пріоритети державної регіональної політики.

У другому розділі визначаються засоби забезпечення державної регіональної політики.

У третьому розділі Закону визначається основний зміст державної регіональної політики, порядок розробки та реалізації державної стратегії регіонального розвитку, регіональних стратегій.

У четвертому та п'ятому розділах Закону регулюються питання створення та діяльності інституцій у сфері регіональної політики, зокрема Національної ради з питань державної регіональної політики рад регіонального розвитку, що діятимуть в регіонах, та агенцій регіонального розвитку.

У шостому розділі Закону визначається статус, порядок формування та діяльності Національного та регіональних фондів регіонального розвитку, визначаються джерела надходжень до цих фондів.

Сьомий розділ Закону встановлює загальні підходи до моніторингу здійснення державної регіональної політики і є визначальним для формування відповідної нормативно-правової бази такого моніторингу, у тому числі для оцінки діяльності керівників органів виконавчої влади.

Восьмий розділ — прикінцеві та перехідні положення, встановлює порядок набрання чинності цим Законом та визначає доручення Кабінетові Міністрів України на розробку необхідних нормативно-правових актів, що впливають із змісту цього Закону.

В Україні не існує базового закону у сфері державної регіональної політики. В окремих сегментах цієї широкої сфери правового поля діє низка законів України, зокрема:

— Закон «Про стимулювання розвитку регіонів» №2856-IV від 08.09.2005;

залишалася незмінною. З кінця 30-х рр. XVIII ст. Петербург в українському питанні повертається до основних принципів української політики Петра I.

Поступово ліквідуються митні та перепускні пункти на кордоні України з Росією. 1764 р. було остаточно ліквідовано інститут гетьманства. 1775 року була зруйнована Січ. Останніми акордами ліквідації автономії України стало скасування у 1781 році полкового адміністративно-територіального устрою та наступне запровадження у 1782 році трьох намісництв. Так закінчилося існування Української козацької держави.

У самому українському суспільстві паралельно з ліквідацією держави відбувалися соціальні процеси, які мали далекосяжні наслідки. Все більших масштабів набували намагання козацької старшини та української шляхти захопити та закріпити у свою власність землі, промислові підприємства, а потім і селян. Поступово відійшли у минуле самостійницькі автономістські настрої. Для представників козацької верхівки найбільшим бажанням стало одержання російського дворянства. Після здійснення нобілітації української еліти та реформування політичних інститутів у 60-80-х рр. XVIII ст. розглядати представників нової генерації української верхівки як прихильників української державності вже неможливо.

Україна в черговий раз залишилась без еліти, але вона буде сформована в надрах українського народу в період повного бездержавного існування у складі двох імперій — Російської, якою правила династія Романових, та Австрійської, на чолі якої стояли представники династії Габсбургів.

Слід пам'ятати, що українську еліту польсько-литовського та козацького періодів представляли не лише державні та військові діячі, а також вчені, священики, художники, композитори тощо. Відомі всьому світу імена ректора Болонського університету Юрія Дрогобича, який викладав астрономію молодому М. Коперніку, філософів та літераторів С. Оріховського, П.Русина, композиторів М.Березовського, Д. Бортнянського, художника Л. Боровиковського та ін. Українські юнаки навчалися в університетах Парижа, Праги, Кракова, Падуї, Гельдейберга, Лейдена майже з часу їх заснування. Серед козацької верхівки нормальним було знання кількох мов. Зрештою, не будемо строго судити козацьку еліту за помилки та прорахунки. Адже саме вона забезпечила функціонування української держави протягом більше ста років та значною мірою зуміла передати державницьку традицію наступним поколінням українського народу.

1.3. Українська еліта в бездержавний період

Переходячи до питання про існування та діяльність представників української еліти у періоди бездержавності, ми не можемо обминути двох дражливих тем.

Перша — стосується тих етнічних українців, які інтегрувалися і часом досягли чималих висот в державному апараті, культурному житті неукраїнських (імперських) державних утворень. Ми глибоко переконані, що тут слід диференційовано підходити до оцінки тієї чи іншої особи в кожному конкретному випадку.

Треба визнати, що етнічні українці в Російській імперії відігравали значно більшу роль, ніж у Австро-Угорщині. Більше того, інколи вони були на передових позиціях боротьби за утвердження Російської імперії. Може здатися дивним, але одним з найактивніших будівничих імперії дехто вважає гетьмана України І. Мазепу. На думку санкт-петербурзької дослідниці Т. Таїрової-Яковлевої І. Мазепа протягом перших 18 років свого правління відігравав одну з найвидатніших ролей у розробці та здійсненні політики Петра І. Як вважає дослідниця, це була цілком щира і вигідна співпраця. Це і військове співробітництво на півдні Росії, і Азовські походи 1695-1696 рр., і багато чого іншого. Гетьман знав всі таємниці російської дипломатії, мав власну розвідку, матеріали якої передавав цареві та його оточенню. Переговори із зарубіжними державами (Туреччина, придубайські князівства) також доручалися саме І. Мазепі.

Але чи не найвидатніший внесок зробили українці у становлення та розвиток духовного життя тодішньої Росії.

Йдеться, насамперед, про проведення церковної реформи. Її учасники і провідники — це вихованці Києво-Могилянської академії, такі як С. Полоцький, С.Яворський, Д. Ростовський (Туптало), Ф. Прокопович.

Навіть пригоди гоголівського коваля Вакули з його «успішним перельотом» за маршрутом Диканька — Санкт-Петербург мають досить буденний вигляд, якщо порівнювати їх з реальними біографіями деяких найвищих вельмож Росії.

Взяти, до прикладу, хоча б славетний аристократичний рід Розумовських. Сини простого козака на прізвище Розум — Олексій і Кирило — стали по суті керівниками Російської імперії при імператриці Єлизаветі І і значною мірою зберегли свій вплив в період правління Катерини ІІ. Або пригадайте блискучого канцлера імперії Безбородька, чи талановитого полководця Паскевича. Зрештою, одним із засновників нової російської літератури був українець Гоголь.

Контроль за якістю підвищення кваліфікації кадрів органів місцевого самоврядування здійснюється Головдержслужбою та Мінрегіонбудом шляхом:

- постійного та вибіркового зовнішнього оцінювання знань перепідготовлених працівників на відповідність встановленим критеріям якості;
- опитування органів місцевого самоврядування щодо якості отриманих знань та навичок перепідготовлених працівників
- оприлюднення результатів такого контролю.

Система моніторингу якості підвищення кваліфікації кадрів органів місцевого самоврядування включає

- визначення стану кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування відповідно до встановлених вимог;
- встановлення відповідності системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування вимогам, встановленим нормативно-правовими актами;
- моніторинг потреб та тенденцій для оперативного реагування.

Моніторинг якості підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування забезпечується поєднанням статистичного обліку та звітності, проведенням аналітичних досліджень і аналізів, підготовкою звітів.

За дорученням Кабінету Міністрів України, за наслідками розгляду проекту Концепції державної регіональної політики на засіданні Кабінету Міністрів України 2 липня 2008 року (п.1 протоколу №32) розроблено проект Закону України «Про засади державної регіональної політики».

Необхідність ухвалення Закону прямо впливає із змісту Концепції державної регіональної політики і є необхідною умовою для створення правової основи реалізації нової державної регіональної політики її суб'єктами та ухвалення на основі цього Закону інших необхідних законів та нормативно-правових актів Уряду.

Метою ухвалення Закону є створення законодавчої основи для реалізації нової державної регіональної політики, яка має охоплювати значно ширший спектр питань, ніж просто підтримка регіонального розвитку.

Концепція державної регіональної політики визначила напрями нової політики та загальні вимоги щодо інструментів такої політики.

Реалізація ж нової державної регіональної політики, особливо в частині нового інструментарію її здійснення, потребує додаткового законодавчого забезпечення.

- бюджетне законодавство;
- основи соціального захисту населення;
- основи управління;
- основи житлово-комунального господарства;
- основи місцевого економічного розвитку та його планування;
- основи містобудування.

1.2.2. Спеціалізовані короткотермінові навчальні курси, тематичні та фахові семінари, тренінги для підвищення кваліфікації окремих категорій посадових осіб місцевого самоврядування.

З метою реагування на нові виклики та завдання, що постають перед органами місцевого самоврядування, запроваджуються спеціалізовані короткотермінові навчальні курси, тематичні та фахові семінари, тренінги для підвищення кваліфікації окремих категорій посадових осіб місцевого самоврядування.

Розробка та викладання спеціалізованих короткотермінових навчальних курсів, тематичних та фахових семінарів, тренінгів для підвищення кваліфікації окремих категорій посадових осіб місцевого самоврядування здійснюється на конкурсних засадах надавачами освітніх послуг за замовленнями асоціацій місцевого самоврядування та органів місцевого самоврядування за рахунок коштів замовника.

2. Шляхи і методи обміну інформацією щодо визначення потреб та освітніх можливостей системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад

Вищі навчальні заклади, заклади післядипломної освіти та інші юридичні особи, що надають Освітні послуги (надавачі освітніх послуг) з підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, повідомляють Мінрегіонбуд та Голодержслужбу про умови надання таких послуг.

Голодержслужба веде реєстр надавачів освітніх послуг на власному Інтернет-ресурсі, який є доступним для зацікавлених осіб.

Надавачі освітніх послуг залучають до інформування про умови надання послуг асоціації та інші об'єднання органів місцевого самоврядування.

Органи місцевого самоврядування повідомляють Голодержслужбу та Мінрегіонбуд про потреби, види та напрями підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад.

3. Моніторинг та контроль за якістю підвищення кваліфікації кадрів органів місцевого самоврядування

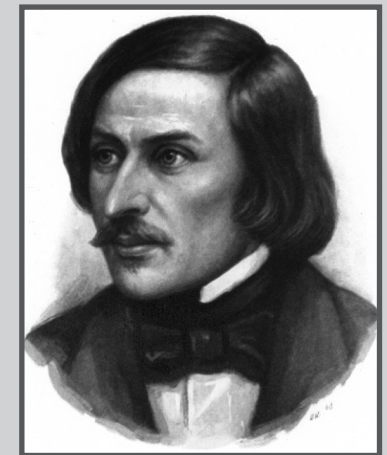
Українців в Австро-Угорській імперії інколи підтримували деякі представники правлячих кіл Австрії. Це в першу чергу стосується часів Марії-Терезії (1717-1780 рр.) — австрійської ерцгерцогині, яка була співправителькою Австрійської імперії разом із сином Йосифом II. На українських землях вона сприяла формуванню місцевої української еліти. Але робилося це переважно з прагматичною метою — піднести українців на противагу полякам. Що стосується кар'єрних висот, то русини навіть мріяти не могли про такі запаморочливі кар'єри, які робили малороси в Росії.

Друга тема — роль українських елітних кіл у критичні моменти історії. Поширеною є думка, що представники панівних верств українців раз у раз зраджували свій народ, переходили на бік ворогів. На наше переконання, це зовсім не так. Дійсно, зрадників не бракувало. Та в тім — то й річ, що колабораціоністами ставали ті, хто прагнув вижити за будь-яку ціну. А кращі представники нації гинули в боротьбі, аби сама нація жила. Відбувався своєрідний генетичний відбір, в ході якого виживали, на жаль, гірші з кращих.

Загалом слід відзначити, що «зрадництво» — явище, яке не є суто українським. Імперії уміли ставити іногородців на службу своїм інтересам. В нашому випадку можна згадати, що панівна верхівка Османської імперії формувалась значною мірою з числа поневолених слов'янських народів, зокрема, сербів. Британська імперія використовувала в своїх цілях потенціал шотландців та ірландців.



Кирило Григорович Розумовський.



Микола Васильович Гоголь.

Вірою і правдою служили інтересам, по суті, російської, а за формою — радянської імперії такі не схожі між собою люди, як росіянин В. Ленін, українець Г. Петровський, єврей Л. Троцький, грузин Й. Сталін, поляк Ф. Дзержинський та інші.

Необхідно підкреслити, що в умовах відсутності власної державності українська еліта була соціально неповною. Тобто, з ряду сфер життєдіяльності суспільства українці були просто витиснені, або вони були поставлені під жорсткий контроль імперського центру. Тому функції політичної еліти українців часто виконували поети, письменники, діячі культури, журналісти, літературні критики.

Національне відродження українського народу на всіх територіях, розділених між різними державами, розпочиналося з культурницького руху. Зокрема, в Росії його основними осередками стали Лівобережжя та Слобожанщина, де ще була свіжа пам'ять про козацьку автономію, зовсім недавно ліквідовану Катериною II.

Розвиток державного апарату імперії вимагав дедалі більшої кількості освічених людей для формування корпусу державних службовців, військових і т. п. Тому держава змушена була засновувати університети, ліцеї, гімназії. В них мали право навчатися не лише особи шляхетного походження, а й люди різного чину (різочинці). Так зростав і зміцнювався своєрідний, притаманний лише Росії соціальний прошарок — інтелігенція.

Чимало видатних людей свого часу як українців, так і росіян, поляків розуміли необхідність відродження та розвитку української мови та культури. Заглиблюючись у минуле України й знаходячи в ньому героїку та велич, вони прагнули донести до сучасників традиції і звичаї наших гідних шани предків.

За ініціативою національної інтелігенції при підтримці заможних людей було засновано Харківський університет (1805 р). Це був перший світський вищий навчальний заклад на українських землях у складі Російської імперії. На ділянці у 150 десятин, виділеній міською владою, розташувалися аудиторії, бібліотека, друкарня, науково-дослідні лабораторії. За перші півстоліття свого існування університет дав освіту 2800 особам, чимало з яких зробили вагомий внесок в українське відродження.

1816 р. університет почав видавати журнал «Украинский вестник». В ньому публікувалися статті з історії, географії та етнографії. Деякі роботи виходили українською мовою, зокрема вірші і літературознавчі праці ректора університету П. Гулака-Артемовського. Журнал популяризував твори І. Котляревського та Г. Сковороди.

- інших міст — не нижче 75%;
- селищ — не нижче 60%;
- сіл — не нижче 50%.

Рівень забезпеченості апаратів районних та обласних рад службовцями місцевого самоврядування зі спеціалізованою підготовкою в сфері муніципального управління повинен становити:

- областей — 100%;
- районів — не нижче 75%.

Порядок та вимоги до рівня підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування встановлюються законодавством.

Підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад здійснюється за професійними програмами підвищення кваліфікації за загальною складовою, а для окремих категорій посадових осіб місцевого самоврядування — у вигляді спеціалізованих короткотермінових навчальних курсів, тематичних та фахових семінарів, тренінгів.

Встановлюється наступна періодичність підвищення кваліфікації за професійними програмами підвищення кваліфікації за загальною складовою та рівень охоплення за такими категоріями:

- для сільських, селищних, міських голів та їх заступників з питань діяльності виконавчих органів ради, голів та заступників голів районної, районної у місті, обласної ради, секретаря сільської, селищної та міської ради, керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради — не менше двох разів за строк повноважень;
- для інших посадових осіб місцевого самоврядування — не менше одного разу у три роки;
- для депутатів місцевих рад — не менше одного разу за строк повноважень.

1.2. Основні види підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад

1.2.1. Професійні програми підвищення кваліфікації за загальною складовою посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад.

Професійні програми підвищення кваліфікації за загальною складовою посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад включають такі напрями вивчення:

- Конституція України;
- законодавство про місцеве самоврядування, систему територіальних органів виконавчої влади;
- земельне законодавство;

місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад з використанням та розвитком мережі навчальних закладів і тренінгових центрів, засади її подальшої організації та функціонування.

Мета Концепції — забезпечення організації, функціонування та розвитку системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, яка покращить виконання ними своїх обов'язків відповідно до сучасних вимог.

Завдання Концепції:

- визначення напрямів та пріоритетів удосконалення системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад;
- визначення шляхів і методів обміну інформацією щодо визначення потреб та освітніх можливостей системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад;
- встановлення принципів моніторингу та контролю за якістю підвищення кваліфікації кадрів органів місцевого самоврядування.

1. Напрями та пріоритети удосконалення системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад.

Організація підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад має здійснюватися за такими напрямками:

- встановлення основних вимог до системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад;
- визначення основних видів підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад.

Пріоритетами державної політики щодо створення ефективної системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування є:

- запровадження дієвих механізмів державної підтримки системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування.

1.1. Основні вимоги до системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад

Рівень забезпеченості керівного складу виконавчих комітетів місцевих рад посадовими особами зі спеціалізованою підготовкою в сфері муніципального управління повинен становити:

- міст обласних центрів — 100%;

В університеті 1826 р. почав діяти таємний гурток, члени якого поширювали серед студентів нелегальну літературу, зокрема, сатиричний вірш К.Рилєєва «К временщику», вірші В. Раєвського із закликами збройного повалення царського деспотизму, твори О. Пушкіна, свої власні памфлети. Цей гурток існував більше року, поки не потрапив у поле зору жандармів і був ліквідований.

У Ніжинській гімназії вищих наук, заснованій для навчання дітей місцевого дворянства, склалася «таємна бібліотека вільного читання». Добір книг і обмін ними організував гімназист, згодом видатний письменник М. Гоголь. Хоч керівництво цього престижного навчального закладу спробувало зам'яти прикрий випадок, після втручання жандармів відбулося слідство у «справі про вільнодумство». Група професорів зазнала репресій.

Вихід 1834 р. у Харкові книги Г. Квітки-Основ'яненка «Малороссийские повести» знаменував початок нової української прози. Під його впливом почав писати свої твори українською мовою випускник харківського університету М. Костомаров.

1834 р. було створено Київський університет. Заснований на базі польського ліцею, він, за задумом царського уряду, мав сприяти русифікації шляхетської молоді. Проте, частина професорсько-викладацького складу намагалася перетворити університет на осередок освіти, своєрідний освітній опорний пункт українського народу. Багато зусиль в цьому напрямі доклав видатний вчений, перший ректор університету М. Максимович. Тричі виходив у світ його фундаментальний збірник «Малороссийские народные песни». Ще одну збірку українських народних пісень, записаних як у східній, так і в західній Україні, упорядкував і видав у 1836 році П. Лукашевич.

Відродження української нації в XIX ст., становлення еліти пов'язують з трьома основними, «стовповими» постатями.

Справжнім батьком сучасної української нації, символом народу, його душею став Тарас Шевченко. Величезні етнографічні маси, які нерідко мали ситуативну національну самосвідомість, а то й узагалі не мали такої, захоплені талантом і силою пророчого слова Великого Кобзаря, поступово із малоросів, русинів, лемків, бойків, поліщуків, литвинів, гуцулів, козаків, «тутешніх», «народу православного» перетворювалися на гордих своїм походженням, вірою, мовою, історією і культурою, своєю землею — українців. Безперечно Т.Шевченко є найяскравішим представником української еліти. Він відповідає найприскіпливішим вимогам до представників обраних, провідних верств нації. Головне, що Т.Шевченко служив

своєму народу не за привілеї чи грубі гроші — а за велінням серця. Це і є однією з головних ознак еліти.

Другою опорою українського патріотизму вважається Пантелеймон Куліш — автор першого українського історичного роману («Чорна рада»), творець української граматики («Кулешівка»), якою ми з невеликими змінами користуємося й досі, відомий громадський діяч, історик, етнограф, фольклорист, перекладач. Він походив з селянсько-козацької родини. Після закінчення Новгород-Сіверської гімназії навчався на історико-філологічному факультеті Київського університету. З 1841 р. вчителював у Луцьку, Рівному, Петербурзі, Києві. За участь у Кирило — Мефодіївському товаристві був заарештований і відбував 4 роки заслання у місті Тула. Потім жив у Петербурзі, де заснував власну друкарню, видавав і редагував журнал «Основа». Помер на хуторі Мотронівка (Чернігівщина) у своїй власній садибі. На відміну від Т. Шевченка, який представляв у національно-визвольному русі кріпосне селянство, міський плебс та козацьку голоту, П. Куліш, умовно кажучи, виражав інтереси більш заможних верств суспільства, «козаків — кармазинників», купців.

Нарешті, третьою постаттю, на якій тримався український патріотизм XIX ст., був Микола Костомаров (1817-1885 рр.). Він був передусім відомий як історик, хоч за практикою тих часів займався громадсько-політичною діяльністю, публіцистикою, археографією, фольклористикою, етнографією. Народився в с. Юрасівці

самоврядування лише 64,7% мають повну вищу освіту станом на 31.12.07 (статистичні матеріали Голодержслужби України).

Близько 40% сільських, селищних та міських голів на кожних чергових виборах обираються вперше, що говорить про відсутність у них досвіду та відповідної підготовки.

Корпус працівників органів місцевого самоврядування щороку оновлюється приблизно на 20%, що вимагає проведення відповідної підготовки (навчання) новопризначених працівників.

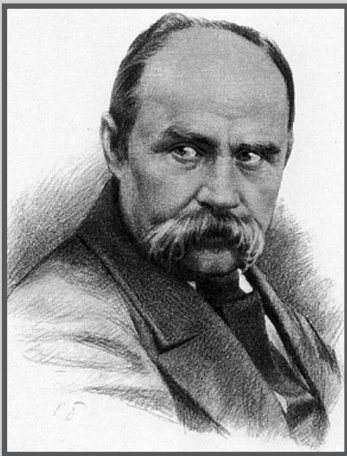
З більш як 230 тисяч депутатів місцевих рад на кожних чергових виборах 40-60% обираються вперше. Отже, в основній своїй масі вони не мають відповідної підготовки та досвіду для здійснення депутатських повноважень. При цьому існуюча система навчання чи підготовки новообраних депутатів є недостатньою для здійснення ними кваліфікованої депутатської діяльності, відсутня система надання інформаційно-консультативних послуг для депутатів місцевих рад.

В Україні за роки незалежності сформувалася мережа навчальних закладів з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування, однак вона, на жаль, не повністю відповідає потребам сьогодення.

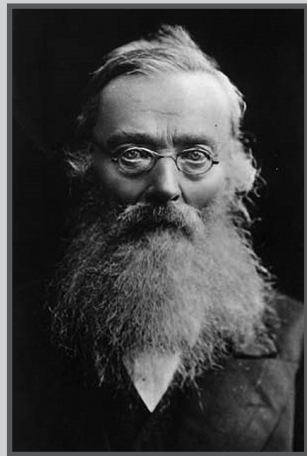
При щорічному оновленні корпусу службовців органів місцевого самоврядування на 20% необхідні програми навчання проходять лише 11-12% з них, тобто кількість осіб, які мають відповідну підготовку, досвід роботи чи пройшли курси підвищення кваліфікації за своєю спеціальністю, лише зменшується. Така ситуація вимагає негайних заходів з метою зупинення процесу декваліфікації кадрового потенціалу службовців органів місцевого самоврядування, а також забезпечення відповідної системної підготовки депутатів місцевих рад для кваліфікованого здійснення своїх повноважень.

Діюча в країні система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування, за умови кардинального підсилення її можливостей, може бути використана для організації планової підготовки кадрів для органів місцевого самоврядування, короткотермінових курсів та періодичних фахових і тематичних семінарів з основних напрямків діяльності органів місцевого самоврядування, а також для надання базових знань депутатам місцевих рад.

Концепція удосконалення системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад (далі — Концепція), яка була розроблена раніше, визначає основні вимоги до системи підвищення кваліфікації посадових осіб



Тарас Григорович Шевченко.



Микола Іванович Костомаров.

Після порівняння соціально-політичних, фінансових, адміністративних аспектів за основу формування громади взято четвертий варіант.

Вказаний вибір підкріплюється практикою організації адміністративно-устрою в країнах Європи.

Організація громади за запропонованим у Концепції варіантом відповідає практиці реформування базового адміністративно-територіального рівня в Норвегії, Великій Британії, Німеччині, Данії, Бельгії, Нідерландах, Греції.

Пропозиції щодо подібної реформи організації комун на даний час розглядаються і у Франції, яка залишається країною з найбільшою кількістю базових АТО (понад 35 тис.). Разом з тим, організація департаментів і регіонів у Франції вважається найбільш вдалою схемою управління як в частині повноважень, які стосуються самоврядування, так і щодо територіальної організації виконавчої влади.

Запропонований варіант дає можливість максимально залучити до реалізації реформи обласний рівень політичної та адміністративної еліти. Оскільки вимоги до АТО та рекомендації до їх формування є досить чіткими, то варіантів їх розташування є небагато. Це дає можливість забезпечити стійкість системи. Керівництво області, здійснюючи відповідне моделювання, буде сприймати вказану реформу як власну, і тому не буде її саботувати. У концепції не застосовуються такі показники, як кількість мешканців, відстань, площа, щоб не створювати штучні утворення, — нестійкі та залежні від демографічних, економічних, політичних чинників, — та уникнути політичних спекуляцій. Вводяться критерії, які відображають певний стандарт якості надання послуг — час надання швидкої медичної допомоги, час довозення дітей до школи тощо, що застосовуються також у країнах ЄС. Упровадження цих критеріїв надає імпульс для прикладення зусиль з метою реалізації цих вимог місцевими органами влади.

Важливим компонентом проведення реформи є належне кадрове забезпечення.

Узгодження регіональних та загальнодержавних інтересів потребує нової якості рівня підготовки посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад.

Однак освітній рівень посадових осіб місцевого самоврядування та підготовка депутатів місцевих рад у багатьох випадках не дозволяє їм кваліфіковано виконувати покладені на них повноваження та обов'язки. Так, з майже 99 тисяч посадових осіб місцевого

Острогозького повіту (нині Ольховацький район Воронежської обл., РФ). В сім'ї нащадка козаків — переселенців і українки — кріпачки. Закінчив воронезьку гімназію та Харківський університет. Отримав ступінь магістра історичних наук, пізніше вчителював. Був одним із засновників та ідейним провідником Кирило-Мефодіївського товариства. Саме його перу належить найголовніший програмовий документ товариства — «Книга буття українського народу». Заарештований у справі товариства, ув'язнений у Петропавловській фортеці, засланий до Саратова. Після відбуття терміну заслання працював професором Петербурзького університету, до кінця життя займався науковою працею. Був прихильником народно-державницької концепції та національного принципу державотворення. Його ім'я пов'язують, як правило, з дворянською течією в українському національно — визвольному русі.

На західноукраїнських землях, які перебували у складі Австро-Угорщини, панівними були соціальні верстви польського походження (на Закарпатті — угорського). Більшість українців у своєму краї залишалися селянами, змушеними відробляти панщину або натуральний оброк. Вони страждали через малоземелля, але не могли подолати німецько-єврейської торгівельно-промислової монополії в містах. Хоч матеріальне становище людей всередині етнічних груп західноукраїнського суспільства було різним, кожна із них жила на свій, лише їй притаманний, лад.

Для українців найдоступнішим шляхом здобуття освіти залишалася церковна кар'єра. Тож протягом чи не всього XIX ст. основним провідником національно-культурного відродження в Західній Україні було духівництво, що специфічно позначалося на цьому процесі.

На відміну від римо-католицького, тобто польського, українське греко-католицьке духівництво формувалося майже цілком із селян. Особливо не відрізняючись від селянства ні матеріальним становищем, ні своєю ментальністю, воно відображало настрої широких мас і мало на них величезний вплив.

Щоб стати на чолі національно-культурного відродження, українське духівництво мало позбутися синдрому неповноцінності «батьківської» української мови. Адже священники навчалися і звикли користуватися німецькою та польською мовами, що забезпечувало для українця успішне сходження по службовій драбині. Рідної мови цуралися, навіть спілкуючись у своєму колі.

Знайшлися, однак, ентузіасти просвітницької роботи в українських селах. 1816 р. єпископ греко-католицької церкви

у Перемишлі М. Левицький та його помічник у справах школи І. Могилянський організували товариство галицьких греко-католицьких священників з метою поширення освіти і культури. 1830 р. вийшла друком перша граматика української мови (латиною). Її автором був греко-католицький священник із Закарпаття М. Лучкай. Закарпатський священник О. Духнович написав і видав українською мовою буквар, підручники граматики та географії, посібник з педагогіки для вчителів. З ініціативи І. Могилянського у Східній Галичині розпочалося створення мережі початкових україномовних шкіл.

У 1833-1834 рр. у Львові склалося демократичне просвітницьке й літературне товариство, учасниками якого були студенти університету та духовної семінарії. До їхнього середовища належали і засновники та керівники гуртка — М. Шашкевич, І. Вагилевич, Я. Головацький. Саме цих трьох діячів назвали «Руською Трійцею» «Трійчани» ходили в народ, записували пісні та перекази. Найвідоміший збірник «Руської Трійці» — «Русалка Дністровая», який вийшов друком 1837 року в столиці Угорщини Пешті. Він складався з народних пісень і дум, казок, віршів та публіцистики. В ньому, зокрема, розповідалося про давньоруську державу з центром у Києві, проголошувалась єдність українських земель, розділених державними кордонами. З цього альманаху розпочалася нова українська література в західній Україні.



Альманах «Русалка Дністрова» з автографом Шашкевича.

• Можливість переведення всіх АТО на прямі відносини з державним бюджетом.	• Труднощі при формуванні доходної частини бюджету у зв'язку з міграцією продуктивних сил.
--	--

І нарешті, варіант розукрупнення існуючих районів до рівня мінімально можливого для виконання делегованих повноважень та формування громад навколо центрів економічного розвитку.

За основу формування та на рівні громади береться, як правило, центр економічного тяжіння — селища, містечка, міста. Формування громад на основі соціальної інфраструктури можливе, як виняток, на територіях з низькою густиною населення, у важкодоступних районах чи територіях, де таке формування доцільне з етнічних чи релігійних мотивів. При цьому на рівні поселень створюється орган самоорганізації населення.

Кожний рівень АТО отримує свою компетенцію в частині власних повноважень, як визначену законом, так і ту, що передається рівнем громади.

Переваги	Недоліки
• Створення стійких з огляду на демографічні тенденції утворень, низький рівень міжбюджетних переадресацій між різними АТО.	• Порівняно великі відстані до центру громади.
• Високий рівень інфраструктурної, кадрової та бюджетної самодостатності АТО.	• Наявність ризику відцентрових рухів на етапі формування громад та пов'язаний з цим високий рівень політичних ризиків.
• Можливість оптимізації мережі соціальних закладів на території як громади, так і району.	• Конфліктність між АТО і ТО на перехідному етапі їх формування у зв'язку з пониженням статусу самоврядних органів ТО.
• Приблизна рівність АТО за площею, що дає можливість виробити єдину політику щодо їх розвитку.	• Необхідність диференціації законодавства щодо формування громад, створених на базі міських поселень та громад, створених на базі сільських поселень у частині виборчого законодавства та формування виконавчих органів громад.

<ul style="list-style-type: none"> • Створення умов для посилення участі членів громад у вирішенні місцевих питань через необхідність публічного обговорення питань щодо добровільного об'єднання зусиль кількох громад на добровільній основі. 	<ul style="list-style-type: none"> • Неможливо встановити єдині бюджетні нормативи, що нададуть можливість встановити прямі трансфертні відносини з державним бюджетом всіх АТО.
<ul style="list-style-type: none"> • Проведення заходів не вимагає великих інвестицій. 	<ul style="list-style-type: none"> • Недосконалість законодавства, що регулює добровільні договірні відносини між органами публічної влади, може привести до виникнення конфліктів, які не будуть ефективно вирішуватись навіть у судовому порядку.
	<ul style="list-style-type: none"> • Високий рівень переадресації трансфертів між громадами.

Ще один варіант — укрупнення громад шляхом централізованого об'єднання, в тому числі примусово. Передбачає вольове проведення реформи.

Об'єднання сіл, селищ здійснюється до рівня, на якому забезпечується мінімальний перелік стандартних послуг, передбачених для громади за принципом субсидіарності. Те саме стосується районного рівня. Цей варіант розглядався як базовий у 2005 році при підготовці реформи.

Переваги	Недоліки
<ul style="list-style-type: none"> • Створення основи для зміцнення самоврядування громад. 	<ul style="list-style-type: none"> • Спротив з боку органів самоврядування у сільській місцевості.
<ul style="list-style-type: none"> • Створення умов для забезпечення рівних стандартів послуг на території держави в усіх громадах і районах. 	<ul style="list-style-type: none"> • Серйозні капіталовкладення для уніфікації мережі бюджетних установ.
<ul style="list-style-type: none"> • Високий рівень субсидіарності при наданні послуг в об'єднаних громадах — чіткий розподіл повноважень між рівнями самоврядування, що зменшує кількість конфліктів. 	<ul style="list-style-type: none"> • Нестійкість створених громад і залежність їх від демографічних та економічних факторів.

Поза всяким сумнівом до загальнонаціональної еліти належав І. Франко. Письменник, громадський діяч, поет-новатор, блискучий учений європейського рівня є гордістю української нації, зразком для наслідування і джерелом ще далеко не до кінця засвоєної мудрості.

Таким чином, українська еліта XIX — поч. XX ст.ст. була за походженням і духом суто демократичною, а за фахом — здебільше гуманітарною. Але доречно згадати, що вона була ще й соціалістичною за світоглядом. І тут нам не обійтись без згадки про відомого публіциста, історика, фольклориста, філософа, громадського діяча М. Драгоманова.

М. Драгоманов (1841-1895 рр.) походив з давнього дворянського козацького роду. Вчився у Київському університеті, де трохи пізніше став приват — доцентом.

Саме він приніс в український рух соціалістичні ідеї, зробив їх там панівними, що зумовило в майбутньому домінуючу політичну орієнтацію української державної еліти доби Визвольних змагань 1917-1921 рр.

1.4. Визвольні змагання 1917-1921 рр.

Ми не ставили собі на меті проаналізувати наслідки діяльності українських провідних верств у роки революції. Зауважимо лише,



Михайло Петрович Драгоманов.



Іван Якович Франко.

що її результати, як відомо, в цілому були неоднозначні для долі української державності.

Однак, не можна обійтися хоча б без загальної згадки про цей період. Його роль в історії України важко переоцінити. Осмислення уроків Визвольних змагань дозволили українцям зробити ряд висновків, що лягли в основу подальшої діяльності практично всіх українських національно-визвольних сил. До них відносяться наступні:

— без самостійної, незалежної ні від кого держави український народ ніколи не здобуде права і можливості на гідне існування, на повагу інших народів і на самоповагу;

— українська нація тільки тоді доб'ється свободи, коли об'єднає зусилля широких народних мас і державницької національної еліти, яка формується вже в період бездержавного існування; всі теорії про соціальну однорідність української нації, її «безбуржуазність» — не більше ніж міф;

— Росія, принаймні її правлячі кола, за будь-яких часів, при будь-яких режимах усіма можливими способами буде опиратися усамотійненню України;

— у сучасному світі, добре це чи погано, на самостійне існування можуть претендувати тільки ті нації, які мають сильну армію і надійну систему національної безпеки в цілому;

— тільки згуртовані нації мають шанси здобути незалежність, ті ж з них, в яких інтереси окремих соціальних груп, класів, прошарків населення будуть домінувати над інтересами нації рано чи пізно втратять державу;

— остаточно були розвіяні ілюзії щодо можливості рівноправного, тривалого, мирного співіснування великоросів і українців в межах однієї (об'єднаної, федеративної) держави, оскільки росіяни та їхня культура завжди виходять із принципу своєї вищості над українцями;

— були спростовані сподівання на можливість вирішення тогочасних проблем через реалізацію соціалістичної доктрини, а більшовизм, який був одночасно і різновидом соціалізму, і російського націоналізму, викрив себе як кривавий диктаторський режим;

— європейські та інші держави в разі найменшої потреби відстоювати власні, егоїстичні інтереси користуються відомим принципом: «друзів не можна купити, але їх можна вигідно продати», тобто, вони торгують Україною виключно у своїх цілях.

Коротко нагадаємо загальний перебіг подій 1917-1921 рр., в яких яскраво виявилась роль української національної еліти, її груп (політичної, правової, військової, наукової, освітньої та ін.).

освіти — через існуючу мережу шкіл). Проте, адміністративні функції (управління фінансами, управління персоналом, управління майном, управління парком шкільних автобусів) будуть централізовані до рівня району.

У переліку повноважень великих сільських рад залишаться ті, які вони дійсно здатні виконувати. Наприклад, питання щодо землевпорядкування, вивезення сміття, благоустрою територій. Усі чи більшість делегованих повноважень передаються на районний рівень.

Переваги	Недоліки
• Адміністрування на рівні району дасть можливість оптимізувати мережі соціальних закладів (школи, медичні заклади) на території району.	• Віддаленість місць надання послуг від місця проживання чи місць знаходження бізнесу громадян, які їх отримують.
• Гарантування певної якості послуг для громадян.	• Опір з боку сільських рад через втрату впливу та ресурсів, що будуть передані на районний рівень.
• Міста районного значення зможуть самостійно надавати більшу кількість послуг під власну відповідальність.	• Залишається конфлікт між районним рівнем та містами районного значення. • Неможливо встановити єдині бюджетні нормативи, що дозволять визначитися щодо прямих трансфертних відносин з державним бюджетом всіх АТО.

Інший варіант передбачає добровільну передачу повноважень не на районний рівень, а до інших громад за договором та супроводжуватиметься відповідними бюджетними трансфертами.

Переваги	Недоліки
• Зміцнення самоврядування частини сільських та міських громад, що створює умови для надання ними більшого переліку публічних послуг на ближчому до громадян рівні, покращення якості послуг.	• Інертність існуючих сільських громад, брак кваліфікованих кадрів, що спричинить суттєве уповільнення процесу добровільного об'єднання на договірній основі.

достатніх для вироблення єдиної державної регіональної політики. Дає змогу виробити єдині вимоги до керівництва АТО, типову структуру управління, уникнути ефекту «різниці соціально-економічних потенціалів» на меле і АТО.

5. Стійкість до політичних, демографічних, економічних викликів, відсутність внутрішніх чинників власної дезорганізації.

6. Узгодженість кількості отримувачів публічних послуг із галузевими нормами навантаження на бюджетні установи та бюджетними спроможностями фінансування цих установ. Перенасичення бюджетних установ знижує якість надання послуг, у той час, як недостатня завантаженість вимагає додаткових видатків у розрахунку на споживача.

7. Організація органів місцевого самоврядування в АТО повинна забезпечувати належне представництво та політичну спроможність прийняття соціально-вразливих рішень (у частині місцевих податків та зборів, тарифів, штрафів, санкцій).

8. Взаємодоповнювання — в АТО, особливо вищих рівнів, повинні дотримуватися пропорції між багатими та бідними складовими, вузькоспеціалізованими населеними пунктами та територіями з диверсифікованими функціями, що сприятиме територіальній справедливості, забезпеченню більш рівного доступу до публічних послуг.

9. Типовий склад бюджетної інфраструктури для всіх АТО одного рівня.

Виділяються різні варіанти формування громад.

Один з них пропонує здійснення перерозподілу повноважень та відповідальності без укрупнення та об'єднання громад

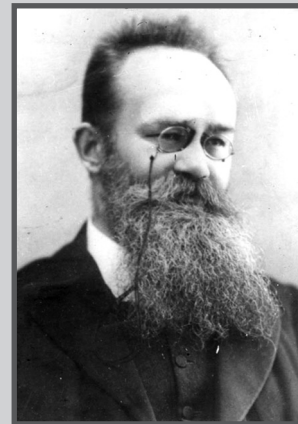
Цей варіант передбачає передачу тих функцій, які існуючий базовий рівень (насамперед це стосується сільської місцевості) не спроможний виконувати, на той рівень, який зможе забезпечити їхнє ефективне виконання. Натомість спроможні міські громади могли б наділятися більшим обсягом завдань і повноважень, а також фінансовими можливостями.

Таким чином, наприклад, у сільських районах, де сільські ради не здатні ефективно адмініструвати надання освіти, цю функцію буде передано на рівень району. Районне управління освіти, підзвітне голові районної адміністрації (або районній раді після утворення виконкомів райрад), буде здійснювати адміністрування усієї мережі шкіл на території району.

Послуги не будуть віддалені від споживачів, оскільки будуть надаватися через існуючу мережу бюджетних закладів (у випадку

Вихідною точкою процесу відродження української державності у ХХ ст. вчені вважають створення Центральної Ради 17 березня 1917 р. на спільному засіданні представників різних українських організацій, товариств і груп. Одразу ж після заснування Рада надіслала вітання голові російського уряду Г. Львову і міністру юстиції О. Керенському. У привітанні говорилося про сподівання на задоволення прав українського народу у вільній Росії. 1 квітня відбулася багато чисельна «українська маніфестація», яка засвідчила величезну популярність Центральної Ради. 19-21 квітня відбувся Національний з'їзд. Його делегати ухвалили резолюцію, в якій висловлювалася вимога автономії України і федеративного устрою самої російської республіки. З'їзд також обрав близько 150 депутатів Центральної Ради та її голову — М. Грушевського.

Після завершення організаційного етапу Центральна Рада зробила спробу врегулювати відносини з центром. Однак, Тимчасовий уряд поставив під сумнів її право виступати від імені народу



Грушевський Михайло Сергійович (1866-1934 рр.) — історик, літературознавець, публіцист, політичний, громадський і державний діяч. Голова Української Центральної Ради. Народився у м. Холм, в родині службовця. По закінченню Київського університету в 1890 р. проводив дослідницьку та педагогічну роботу у Києві та Львові. Був одним з організаторів Української національно-демократичної партії в Галичині (1899 р.). Засновник товариства українських поступовців (1908 р.). 1914 р. заарештований російськими властями, та засланий до м. Симбірська. З 1919 р. — на еміграції (Відень, Прага, Женева, Берлін, Париж). 1923 р. обраний дійсним членом Всеукраїнської академії наук (ВУАН). 1924 р. повертається в Україну. Очолював кафедру історії України, історичний відділ ВУАН. 1929 р. обраний академіком АН СРСР. 1931 р. заарештований і звинувачений у керівництві «Українським національним центром» та антирадянській діяльності. З кінця 1930 р. по 1934 р. вимушено перебував у Москві. Помер 25 листопада 1934 р. у м. Кисловодську. Похований на Байковому кладовищі в Києві.

України. Непоступлива позиція російського уряду стала поштовхом до перетворення Центральної ради з національно-політичного в національно-державний орган. Так народився Перший Універсал, який 23 червня було урочисто оголошено на українському військовому з'їзді.

У цей період Рада опиняється на роздоріжжі: або уособити «єдність і неподільність» політичної влади, як трохи пізніше зробили більшовики, або піти «іншим шляхом». Центральна Рада обрала саме цей інший шлях. 28 червня було створено Генеральний Секретаріат, який фактично був органом виконавчої влади. Тобто, було покладено початок розмежування влади на законодавчу та виконавчу. Керівником Генерального секретаріату було обрано В.Винниченка.

Рада всіляко підкреслювала вірність ідеї створення «вільної федерації вільних народів колишньої Російської імперії».

Після більшовицького перевороту в Петрограді 7 листопада 1917 р. розпочався новий етап в історії Центральної Ради. 20 листопада М. Грушевський оголосив Третій універсал Центральної Ради, сповістивши про народження УНР. Вчені вважають, що цим актом в Україні було встановлено «демократичну, народоправну державу», яка характеризувалася «автономною, себто самостійною верховною владою, нічим необмеженою щодо всіх без винятку справ внутрішнього державного ладу, законодавства, суду й управління».



Перший Генеральний Секретаріат Центральної Ради.

— наявність для кожного рівня АТО повноважень, у т.ч. галузевих, які є домінуючими по відношенню до інших рівнів у бюджетному, кадровому та політичному розрізах, що виправдовує створення такого рівня АТО. Наявність домінуючих повноважень є вирішальною для того, щоб рівень був створений. Інакше доцільно здійснювати передачі функцій для зменшення управлінського апарату. Це необхідно також: для уникнення рецидивів адміністративної «матрьошки» рівнів та «поштової скриньки», коли директиви ЦОВВ просто переадресовуються для виконання на нижчий рівень;

— кількість суб'єктів управління, координації чи контролю з боку держави, що знаходяться у сфері впливу кожного органу публічної влади, повинна відповідати критеріям ефективного менеджменту. Кількість АТО кожного рангу ієрархії повинна вписуватися в «межі оптимальності».

Систему адміністративно-територіального устрою України складають АТО трьох рівнів: регіони, райони та громади.

У процесі прийняття рішення щодо створення адміністративно-територіальної одиниці повинна братись до уваги її відповідність таким вимогам, як:

1. Повна та виключна компетенція органів публічної влади одного рівня — місцеві органи виконавчої влади та місцевого самоврядування повинні бути спроможними у кадровому, інфраструктурному, фінансовому плані виконувати повноваження, визначені за відповідним рівнем АТО. Вказане обмеження дає змогу здійснювати єдину трансфертну політику та привести у відповідність джерело прийняття рішень та відповідальність за виконання цих рішень.

2. Територія АТО є нерозривною. В межах території адміністративно-територіальної одиниці не може бути інших АТО того ж рівня. Не може бути анклавів та ексклавів. Адміністративний центр адміністративно-територіальної одиниці, як правило, має бути максимально близько розміщеним до її географічного центру. Вказане обмеження необхідне для підвищення ефективності управління.

3. Невисокий рівень дотаційності місцевих бюджетів — дотації не повинні зменшувати стимул до нарощування податкової бази, закріпленої за бюджетом АТО. При високому рівні дотаційності зникає зацікавленість у забезпеченні надходжень до бюджету, оскільки дотація з державного бюджету надходить рівномірно і стабільно.

4. Універсальність АТО — диспропорції територій в межах одного рівня АТО повинні вкладатись у межі статистичних відхилень,

- підзвітності та підконтрольності органів і посадових осіб місцевого самоврядування територіальній громаді;
- субсидіарності.

Формування нової територіальної основи місцевого самоврядування

Місцеве самоврядування базового та районного рівнів повинно будуватися на новій територіальній основі. Її параметри та шляхи формування визначаються Концепцією реформування адміністративно-територіального устрою України. Більшість фахівців вважають, що проведенню реформи місцевого самоврядування має передувати зміна адміністративно-територіального устрою України. Мінрегіонбудом було підготовлено Концепцію реформи адміністративно-територіального устрою в Україні.

В Концепції, зокрема, передбачені:

— узгодженість системи адміністративно-територіальних органів (далі — АТО), створених для здійснення місцевого самоврядування, з територіальною структурою місцевих органів виконавчої влади та інших органів влади. Це необхідно для забезпечення ефективного контролю з боку місцевих державних адміністрацій за легітимністю рішень органів місцевого самоврядування, а також для координації діяльності відокремлених підрозділів органів виконавчої влади на території;

— повсюдність юрисдикції органів державної влади та місцевого самоврядування на територіях відповідних АТО за винятком окремих територій, що отримують спеціальний статус відповідно до окремих законів, де створюються спеціалізовані адміністрації — межі юрисдикції АТО збігаються з межами юрисдикції АТО того ж рівня. Зумовлено єдиним підходом до надання соціальних послуг, визначеним у Конституції;

— територія адміністративно-територіальної одиниці може розміщуватись лише в межах території однієї адміністративно-територіальної одиниці вищого рівня. Усувається дублювання центрів управління та контролю;

— при визначенні повноважень для органів публічної влади щодо кожного рівня та потрібно застосовувати принцип субсидіарності. Вказаний принцип означає передачу повноважень на найнижчий рівень, де їх можливо виконувати без втрати якості надання соціальних послуг. Цей принцип стосується не тільки органів самоврядування, але й територіальних органів виконавчої влади;

Тільки у відношенні до інших держав УНР була формально обмежена положеннями Третього Універсалу щодо федеративного зв'язку з Росією. Про те, вже 22 січня 1918 Четвертий Універсал проголосив УНР самостійною, ні від кого не залежною державою.

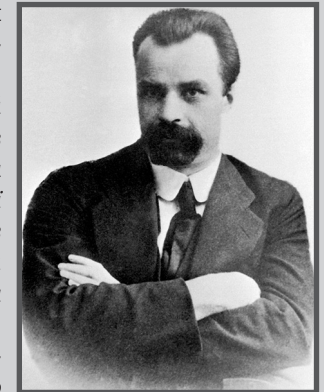
Таким чином протягом дуже короткого терміну часу була встановлена незалежність України.

З різних причин Україна змушена була відступити від демократичних норм державного правління у 1918 році. В ніч з 29 на 30 квітня прибічники гетьмана П. Скоропадського зайняли всі державні інституції й найважливіші об'єкти в Києві.

Гетьман звернувся до українського народу з грамотою, в якій проголошувалася Українська Держава. П. Скоропадський декларував ідею сильної влади заради політичних і соціальних реформ. До управління державою були покликані фахівці колишньої імперської адміністрації, представники російської еліти, багато з

Винниченко Володимир Кирилович

(1880 — 1951 рр.) — політичний, громадський і державний діяч, письменник. Народився на Херсонщині у селянській родині. Закінчив гімназію. Навчався в Київському університеті. Був членом РУП, потім — УСДРП, з 1907 р. член її ЦК. Професійний революціонер. Один з вождів української революції. Головний редактор «Робітничої газети». Член та заступник Голови Центральної Ради, перший голова українського уряду — Генерального секретаріату, одночасно був генеральним секретарем внутрішніх справ. Керував роботою Українського національного конгресу, двох військових, селянського та робітничого з'їздів. В січні 1918 р. подав у відставку з поста прем'єра. Засудив гетьманський переворот П.Скоропадського. У вересні 1918 р. був обраний головою Українського національного союзу. Виграв одну з провідних ролей в організації повстання проти гетьмана П.Скоропадського. Після перемоги повстання очолив Директорію. В лютому 1919 р. усунутий з посади за «ліві» погляди, після чого виїхав за кордон. З 20-х р. постійно перебував у Франції, присвятивши решту життя літературній та публіцистичній діяльності.



яких втекло в Україну від більшовицької революції. Вони безумовно здійснювали тиск на гетьмана і зрештою це призвело до проголошення ним федеративного зв'язку з майбутньою постбільшовицькою Росією.

Слід зазначити, що гетьман зробив чималий внесок у формування нової української еліти. Йдеться зокрема про заснування Української академії наук, Кам'янець-Подільського українського університету, ряду українських гімназій.

13 листопада 1918 року в приміщенні Міністерства шляхів відбулися таємні збори, на яких було ухвалено розроблений раніше план повстання проти гетьмана. Були також намічені соціальні й національні гасла, під якими мала проходити революція, а також обрана Директорія. До її складу увійшли: В. Винниченко, С. Петлюра, Ф. Швець, А. Макаренко та П. Андрієвський.

19 грудня війська Директорії вступили до Києва. Так почався ще один період історії новітньої української державності.

22 січня 1919 р. у Києві відкрився Конгрес трудової народи. В ньому брали участь 593 делегати, в тому числі 65 — від ЗУНР. У ході роботи Конгресу висловлювалися різноманітні, часом полярні пропозиції — від передачі всієї влади робітничим і селянським радам і негайного проголошення України соціалістичною республікою до формування так званого «Малого Конгресу» з повноваженнями верховної влади чи стандартного європейського варіанту. Однак наближення фронту поклало край діяльності Конгресу.

Скоропадський Павло Петрович (1873-1945 рр.). — гетьман України (квітень-грудень 1918рр.). Походить з старовинного українського аристократичного роду. Закінчив Пажеський корпус у Петербурзі. З 1905 р. — на військовій службі. Учасник російсько-японської та Першої світової воєн, генерал-лейтенант. У 1917 р. командував 54 армійським корпусом, який після українізації одержав назву і статус Першого українського. Отаман вільного козацтва (жовтень 1918 р.). Після зречення влади у грудні 1918 р. П. Скоропадський переїжджає до Німеччини. Помер від поранення, одержаного під час бомбардування.



- забезпечення прозорості діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб;
- розробки дієвих механізмів громадського контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування;
- розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади, а також органами місцевого самоврядування різного територіального рівня на засадах децентралізації публічного управління та субсидіарності, з метою недопущення подвійного підпорядкування та дублювання функцій і завдань;
- вдосконалення процедур формування органів місцевого самоврядування та обрання сільських, селищних, міських голів;
- створення умов для належного матеріального, фінансового та іншого ресурсного забезпечення виконання завдань і функцій місцевого самоврядування;
- встановлення прозорих правил контролю дотримання конституційності та законності правових актів місцевого самоврядування та визначення порядку судового захисту прав і законних інтересів місцевого самоврядування;
- вдосконалення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації посадових осіб, службовців органів місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад, працівників комунальних установ та підприємств;
- підвищення ролі, законодавчого визначення статусу асоціацій та інших об'єднань органів місцевого самоврядування як представників органів місцевого самоврядування у їх взаємовідносинах з органами державної влади.

2.5. Шляхи подолання проблеми

Принципи реформування

Реформування місцевого самоврядування має базуватись на основі Конституції, законів України та положеннях Європейської хартії місцевого самоврядування і здійснюватись на основі наступних принципів:

- законності та верховенства права;
- державної підтримки місцевого самоврядування;
- партнерства між державою та місцевим самоврядуванням;
- повсюдності місцевого самоврядування;
- правовій, організаційній та фінансовій самостійності місцевого самоврядування;

зміцнить позиції цього інституту публічної влади. Потенційними складнощами можуть бути також:

- нестабільна політична ситуація для прийняття політичних рішень та прийняття змін до законодавчих актів;
- невідповідність фінансування реальній потребі в коштах.

Загрозою для ефективної реалізації реформи може стати також несвоєчасність проведення реформи адміністративно-територіального устрою.

Мета реформи та строки її здійснення.

Метою реформування місцевого самоврядування в Україні є підвищення якості життя людини за рахунок створення умов для сталого розвитку територіальних громад як самостійних і самодостатніх соціальних спільнот, члени яких матимуть можливість ефективно захищати власні права та інтереси шляхом участі у вирішенні питань місцевого значення.

Забезпечення мети реформування місцевого самоврядування, створення реальної організаційної та фінансової самостійності територіальних громад та органів місцевого самоврядування, наближення їх можливостей та якості діяльності до європейських стандартів вимагає:

- розробки та реалізації системи заходів політичного, правового, інституційного та організаційного характеру, спрямованих на створення умов, що сприятимуть сталому розвитку територіальних громад;
- трансформації базового рівня системи адміністративно-територіального устрою з метою формування суб'єкта місцевого самоврядування — територіальної громади, який мав би необхідні правові, фінансові та інші ресурсні можливості для надання населенню повноцінних публічних послуг та забезпечення комфортних і безпечних умов проживання людини у селі, селищі, місті;
- стимулювання процесу становлення територіальної громади як цілісної (інтегрованої) солідарної соціальної спільноти, члени якої усвідомлюють свої інтереси та спроможні їх відстоювати у співпраці з органами місцевого самоврядування;
- стимулювання розвитку форм прямої демократії та створення умов для безпосередньої участі жителів у вирішенні питань місцевого значення, в тому числі через органи самоорганізації населення, громадські організації та інші об'єднання громадян;
- стимулювання розвитку незалежного суспільного сектору соціальних ініціатив і соціальної економіки із виробництва соціальних, культурних, побутових та інших послуг для населення;

На останньому засіданні було ухвалено закон про форму влади на Україні, яким визначалися підвалини державного устрою.

2 лютого 1919 р. Директорія та урядові установи змушені були залишити Київ і перебрatisя до Вінниці. Черговою резиденцією УНР стала Жмеринка. Пізніше, українські війська змушені були відступити на Проскурів і Рівне. На початку травня вони евакуювалися в Радзивилів.

Останніми епізодами Визвольних змагань були бої української армії на Правобережжі проти переважаючих сил червоних. Вичерпавши всі ресурси оборони, армія відступила за кордон. І хоча 1921 року українські війська здійснювали партизанські рейди з території Польщі і тривав антибільшовицький повстанський селянський рух, основні бої були позаду.

Таким чином, підсумовуючи, можна сказати, що протягом 1917-1920 рр. у Подніпровській Україні існувала цілком життєздатна суверенна держава, керована власною елітою. Вона загинула під ударами зовнішніх ворогів та в результаті загострення внутрішніх суперечностей між різними групами еліти (соціальними, етнічними, релігійними, політичними, регіональними).



Директорія.

Та ж сама доля спіткала й Західноукраїнську Народну Республіку.

Нагадаємо, що в ніч на 1 листопада 1918 року українські військові частини взяли під свій контроль всі стратегічно важливі об'єкти Львова. В цей же день Українська Національна Рада оприлюднила звернення до населення міста Львова і до українського народу. У них повідомлялося, що волею Українського народу на українських землях Австро-Угорської монархії утворилася Українська держава, що вищу владу в ній до скликання парламенту здійснює Українська

Петлюра Симон Васильович (1879-1926 рр.) — державний, політичний, військовий, громадський діяч, літератор, публіцист. Народився у м. Полтаві у міщанській родині. Освіту здобув у Полтавській духовній семінарії Член РУП з 1900 р, а з 1905 р. — член УСДРП. Зазнав переслідувань від царського режиму. До Першої світової війни займався журналістикою. В квітні 1917 р. обраний головою Української фронтової ради військ Західного фронту. На Першому українському військовому з'їзді обраний головою Українського генерального військового комітету. 28 червня 1917 р. призначений на посаду Генерального секретаря (міністра) військових справ. В грудні 1917 року на знак незгоди з політикою В. Винниченка щодо армії вийшов із складу уряду. В січні 1918 р. створив Слобідський Кіш гайдамаків, який відіграв важливу роль у розгромі більшовицького заколоту в Києві. Під час Гетьманату перебуває в опозиції. В жовтні 1918 р. очолює антигетьманське повстання, входить до складу Директорії і стає керівником армії УНР. З 11 лютого 1919 р. — голова Директорії. Одночасно перериває членство в УСДРП. Протягом 1919 р. керує збройним опором агресії з боку більшовиків та денікінців. 1920 р. разом з польськими військами бере участь у поході на Київ. Після 1920 р. — в еміграції (Польща, Угорщина, Австрія, Швейцарія, Франція). Керував діяльністю уряду УНР у вигнанні, редагував тижневик «Тризуб». 20 травня 1926 р. убитий у Парижі московським агентом Шварцбартом, який таким чином нібито помстився за єврейські погроми.



Наслідки непродуманої політики регіоналізації держави бачимо на прикладі Бельгії та Іспанії, що мають проблеми з проявами сепаратизму. Прикладом успішної реалізації регіональної політики в унітарній державі великого розміру можна вважати Францію, де розширення повноважень регіонів було здійснено лише в 1990-х роках, після того, як протягом двох століть після адміністративно-територіальної реформи Наполеона було сформовано цілісну націю.

3. Комплексне реформування відносин у місцевому самоврядуванні. Дана пропозиція передбачає проведення реформи місцевого самоврядування у комплексі із реформою адміністративно-територіального устрою. Основою ідеєю тут є формування економічно спроможних територіальних громад як первинного рівня місцевого самоврядування одразу на новій територіальній основі. Така формула створює передумови для створення дієздатних громад, оптимізації територіальних основ врядування.

З огляду на нинішні реалії потрібно дати обґрунтоване конституційне визначення громади, яка має подвійну природу — адміністративно-територіальної одиниці і певної територіальної спільноти.

Така громада отримає нові ресурси розвитку у вигляді юрисдикції на збільшені прилеглі землі та істотних власних надходжень від їх місцевого оподаткування до відповідних бюджетів. Це дасть можливість забезпечити надання якісних послуг громадянам на найнижчому рівні.

Фінансово-економічне обґрунтування.

Фінансування реформи здійснюватиметься за рахунок державного бюджету.

На етапі впровадження реформи необхідні проведення широкої просвітницько-агітаційної роботи та відповідні кошти. Кошти також передбачатимуться на етапі розробки законопроектів.

Оцінка фінансових ресурсів, необхідних для виконання концепції, залежатиме від реалізації конкретних положень Концепції, зокрема від підготовки законопроектів та своєчасності реалізації програм.

Регуляторний вплив.

Зазначений варіант розв'язання проблемних питань не носить регуляторного характеру.

Ризики.

Найбільші ризики криються у небажанні окремих політичних сил реалізації реформи місцевого самоврядування, оскільки вона

пропонується посилити матеріально-фінансову базу місцевого самоврядування шляхом введення податку на нерухомість.

Недоліки:

- залишається інфраструктурна недостатність більшості існуючих територіальних громад;

- посилюється ризик інституційної неспроможності більшості територіальних громад, особливо, сільських в прийнятті непопулярних рішень в частині оподаткування.

Децентралізація влади без зміни адміністративно-територіального устрою була здійснена на початку 1980-х років у Франції, і ця країна зараз має значні проблеми в розвитку публічного сектору. Значно кращими, на думку експертів, є успіхи Польщі, де на початку 1990-х років було створено територіальну основу самоврядування — гміну і після цього наділено її відповідними повноваженнями, що можуть бути ефективно реалізовані. В 1999 році там був здійснений другий етап реформи місцевого самоврядування — створення самоврядних повітів та воєводств, однак цьому передувала адміністративно-територіальна реформа — створення повітів і воєводств з параметрами, які забезпечують виконання покладених на них функцій.

2. Посилення ролі регіонів.

Передбачає децентралізацію влади до регіонального рівня. При цьому створюється повноцінне регіональне самоврядування з власними фінансовими ресурсами та високим рівнем місцевого нормотворення, аж до видачі актів, що мають статус місцевих законів. Позитивним елементом цього варіанту є високий рівень диверсифікації ризиків прийняття рішень обласними органами влади. Це актуально з огляду на сучасну політичну кризу у Верховній Раді України.

Загрози:

За слабкості державних інституцій та відсутності традиції стало державотворення в Україні надання завеликих повноважень регіональному рівню загрожує дезінтеграції України. Крім цього, насправді обласні еліти не є достатньо сильними для вирішення проблем організації надання публічних послуг населенню та вирішення реальних питань розвитку територій. В першу чергу зусилля будуть спрямовані на інституалізацію зовнішніх атрибутів регіонів та прийняття рішень, що роз'єднують суспільство, однак є дуже зручними для задоволення вузькопартійних інтересів. В першу чергу очікується педалювання питань, що знаходяться в ірраціональній площині: наприклад, релігії, національності, мови

Національна Рада, що старі органи влади й управління ліквідовуються, а владу на місцях до утворення постійної системи органів влади й управління повинні взяти у свої руки у містах, селах (громадах) і повітах українські організації. Всі військовослужбовці, все населення української національності, все цивільне населення закликалося стати на захист своєї держави.

Вже в перших правових актах ЗУНР зазначалося, що всім громадянам, незалежно від національності і віросповідання, гарантувалася рівність. Усім національним меншинам пропонувалася обрати своїх представників до складу Української Національної Ради.

До прийняття своїх законів та інших нормативних актів на території ЗУНР з метою недопущення хаосу і беззаконня повинно було діяти імперське законодавство, якщо воно не суперечило принципам і засадам української державності. Протягом всього існування ЗУНР проти неї вела війну Польща, а трохи згодом — Румунія. У січні 1919 р. Закарпаття захопила Чехословаччина.

Отже, фактично ЗУНР охоплювала територію тільки Галичини з населенням 4 млн. осіб.

9 листопада 1918 року Українська Національна Рада сформувала уряд — Державний секретаріат. До його складу увійшли представники західноукраїнської державницької еліти: К. Левицький, Л. Цегельський, В. Панейко, Д. Витовський, С. Голубович, Я. Литвинович, С. Баран, І. Мирон, О. Писецький, А. Чернецький, І. Куровець, О. Барвінський, І. Макух, С. Федак.

З січня 1919 р. Українська Національна Рада прийняла постанову про об'єднання ЗУНР із УНР.



Герб ЗУНР.

В часи найвищої воєнної небезпеки в ЗУНР був призначений диктатор — Є.Петрушевич, який утворив новий уряд — Раду уповноважених. Але змінити ситуацію на краще не пощастило.

В середині липня 1919 р. військо ЗУНР, урядові установи та численні біженці під натиском польської армії перейшли на територію УНР. Незабаром власті ЗУНР залишили Україну, перебравшись до Відня.

Отже після 8 місяців самовідданої боротьби проти зовнішніх ворогів ЗУНР припинила своє існування.

Наступний період розвитку української еліти неможливо розглядати без огляду на постать Д. Донцова.

1.5. Між двома світовими війнами

Д.Донцов — публіцист, літературний критик та ідеолог українського націоналізму, народився в 1883 р. у Мелітополі, з 12 років — сирота. В 1902 році вступив на юридичний факультет Санкт-Петербурзького університету. З утворенням Української соціал — демократичної робітничої партії (УСДРП) став її членом. Брав активну участь у революційних подіях 1905 р. в столиці імперії. Був заарештований, потім звільнений за амністією. З 1906 року працював у Київському комітеті УСДРП. Після нового арешту влітку 1907 року — знову у в'язниці. Звільнений під грошову заставу, він утікає до Львова, а 1909 року переїжджає до Відня, де продовжує навчання. З того часу починається його активна публіцистична діяльність у соціал-демократичних виданнях Росії та Австро-Угорщини.

Виходячи з того, що Росія ніколи не погодиться на українську самостійність, Д. Донцов пропонував пов'язати майбутнє України з Центральними державами і в разі перемоги останніх над Росією та її союзниками утворити в рамках імперії Габсбургів Український коронний край на засадах широкої автономії.

Коли вибухнула I-а світова війна, він організував Союз визволення України і став його першим головою. Однак досить швидко посварився із своїми соратниками і вийшов з СВУ. З кінця 1914 року працював у Берліні головою Української інформаційної служби. 1916 року переїжджає до Берна. 1917 р. захищає у Львові дисертацію на здобуття ступеня доктора юридичних наук.

1918 р. Д. Донцов прибуває до Києва, де вступає до Партії хліборобів-демократів і зближується з генералом П. Скоропадським. Останній після приходу до влади призначає Д.Донцова

По-третє, реалізація зазначених вище завдань потребує затвердження на загальнодержавному рівні концептуальних засад реформи публічної адміністрації, які б мали політичну підтримку основних суб'єктів політичного життя України. Доцільність проведення подальших перманентних дискусій щодо шляхів реформування ТОВ вичерпала себе. Проекти подібних документів у 2005 — 2008 роках, які були напрацьовані і навіть обговорювались на загальнодержавному рівні, потребують конкретизації з точки зору їх практичного впровадження.

В першу чергу це стосується проекту Концепції реформування публічної адміністрації в Україні, яка свого часу була поставлена в порядок денний засідання Національної ради з питань державного управління та місцевого самоврядування при Президентові України. Аналогічними за значенням та спрямованістю документами були проект Національної стратегії реформування місцевих органів виконавчої влади та системи місцевого самоврядування, Програма реформування місцевого самоврядування. На жаль, в Україні посилюється негативна традиція втрати інституціональної пам'яті. Є ризик того, що напрацьовані проекти документів в черговий раз «сплинуть рікою забуття». Отже, необхідно визначити концептуальні засади територіальної організації влади з врахуванням вже напрацьованих концептуальних документів, зокрема тих, що останнім часом розроблені робочими групами Міністерства регіонального розвитку та будівництва України. До них належать: Концепція державної регіональної політики, Концепція реформи місцевого самоврядування, Концепція реформи адміністративно-територіального устрою України тощо.

Спробуємо, спираючися на праці відомих вчених та практиків — О.Батанова, Р.Безсмертного, Р.Давидова, В.Кампо, В.Куйбіди, В.Лісничого, В.Негоди, А.Матвієнка, В.Погорілка, М.Корнієнка, В.Рубцова, В.Руденка, Ю.Чудновського, І.Грицяка, В.Науменка, М.Пітцика, І.Щербини, А.Ткачука, Ю.Ганущака, В.В.Кравченка та В.І.Кравченка — дати коротку характеристику масиву ідей і пропозицій щодо удосконалення місцевого самоврядування.

1. Проведення реформи місцевого самоврядування в рамках чинної Конституції.

Передбачається реформування відносин та розподіл повноважень здійснювати поступово шляхом підготовки змін до діючих законодавчих актів щодо місцевого самоврядування без змін в адміністративно-територіальному устрої. Зокрема, при цьому

Недосконалість адміністративно-територіального устрою та міжбюджетних відносин негативно впливає на здатність системи публічної влади ефективно надавати державні і громадські послуги, на забезпечення стабільних джерел формування доходів місцевих бюджетів, сталого соціально-економічного та культурного розвитку територій в умовах ринкової економіки, на встановлення балансу між повноваженнями і відповідальністю центру та місцевих органів виконавчої влади, на формування кадрової та організаційної спроможності органів публічної влади вирішувати питання місцевого значення.

Зазначені фактори зумовлюють необхідність якнайшвидше розв'язати проблему удосконалення конституційних основ реформування системи ТОВ та місцевого самоврядування, які нададуть можливість викоринити існуючі недоліки, привести її у відповідність до європейських стандартів. Наукова спільнота, громадськість, експертно-аналітичні структури органів влади та громадськості мають теоретичні та концептуальні напрацювання, які потрібно покласти в основу конституційного реформування. Розроблено теоретико-методологічні засади адміністративно-територіальних перетворень, формування нової державної регіональної політики, обґрунтовано актуальність реформування територіального устрою та місцевого самоврядування, можливі варіанти проведення реформ.

Проведені дослідження та досвід останніх років переконливо підтверджують, що перед Україною в частині конституційного оновлення територіальної організації влади та місцевого самоврядування стоїть три невідкладних завдання.

По-перше, оновлена Конституція має докорінним чином змінити всю філософію та підходи до системи ТОВ та місцевого самоврядування. За традицією, яка укорінилася в Україні з минулих часів, в центрі цієї системи перебувають саме владні інституції. Завдання полягає в тому, щоб у центр життя системи поставити людину, громадянина, народ. Інституції громадянського суспільства, політичні організації, органи публічної влади повинні забезпечувати реалізацію потреб конкретних людей, а не власні егоїстично-групові інтереси.

По-друге, перетворення держави в антропоцентричну систему через оновлення Конституції України вимагає підготовки узгодженого здійснення цілого комплексу реформ, який передбачає не лише трансформацію системи публічної влади, а й реформу бюджетної системи, освіти, охорони здоров'я, житлово-комунального господарства, пенсійного забезпечення, судову реформу тощо.

директором Українського телеграфного агентства. Після перемоги Директорії над гетьманом Д.Донцов виїжджає до Відня.

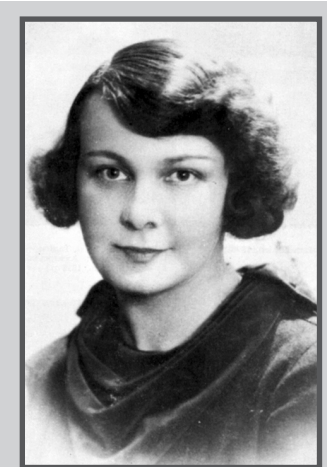
1926 р. виходить головна книжка життя Д.Донцова «Націоналізм». Вона стала символом віри українських націоналістів міжвоєнного періоду.

Останні роки життя Д.Донцов провів у Канаді, де й помер під Монреалем 1973 року.

У творчості Д.Донцова з точки зору теорії еліт нас цікавить його бачення співвідношення маси і еліти або народу та ініціативної меншості. З цього приводу він писав: «Хто впроваджує в світ і здійснює якусь ідею? Провансальці, демократи і інші народолюбці відповідали — завше народ! Ми відповідаємо — ніколи народ! Народ є для всякої ідеї, чи в її статичному, чи в динамічному стані — чинник пасивний, той, що приймає. Чинником активним, тим, що несе ідею, тим, де ця ідея зроджується, є — активна, або ініціативна меншість. Називають її різно: «класово свідомий пролетаріат» (в противність до переважаючої маси «несвідомого»), «національно свідомі інтелігенція», «аристократія», «правляча кліка», «тирани» (її політичні твори: ССР, фашистська держава), але — суть цієї меншості та її роль в усіх громадських одиницях та сама. Це група, яка формує неясну для «неусвідомленої» маси ідею, робить її приступною цій масі і, нарешті, мобілізує «народ» для боротьби за цю ідею».



Дмитро Іванович Донцов.



Олена Іванівна Теліга.

Погляди Д.Донцова покладені в основу діяльності цілого покоління націоналістів, які були реальною українською політичною елітою на західноукраїнських землях. В V томі Енциклопедії Українознавства відомий автор І. Лисяк-Рудницький у статті, де йдеться про програмові засади однієї з гілок націоналізму, а саме інтегрального націоналізму, пише: «Основою політичного ладу в майбутній українській державі мала бути влада одного руху (моно-партійність) та провідницький принцип («вождизм»). У майбутній Україні відводилося місце тільки на одну політичну організацію (ОУН), що мала становити орден «луччих людей», а апарат влади повинен творити ієрархію провідників з вождем на чолі, що сполучатиме функції лідера та голови держави. Найближчих родичів українського націоналізму слід шукати не стільки у німецькому нацизмі чи італійському фашизмі — продуктах індустріальних і урбанізованих громадянств, але скоріше серед партій цього типу в аграрних, економічно-відсталіх народів Східної Європи: хорватські усташи, румунська Залізна гвардія, словацькі глинківці...».

До їх представників можна віднести С.Бандеру, Р.Шухевича, О.Телігу (останню — з певними застереженнями) та ін.

У XX століття України входила, маючи величезний елітний потенціал. Українська нація мусила дати відповідь на питання, чи має вона право на існування взагалі як спільнота? Приведемо лише короткий і далеко не повний перелік тих лих і нещасть, які

публічних (соціальних, комунальних, управлінських та інших) послуг та процесу прийняття відповідних рішень до жителя громади водночас із достатністю організаційних, матеріальних та фінансових ресурсів для забезпечення належного обсягу та якості цих послуг;

— підконтрольності як обов'язкового внутрішнього та зовнішнього контролю за діяльністю публічної адміністрації, в тому числі судового та громадського контролю;

— повсюдності, який означає, що місцеве самоврядування здійснюється на всій території України. Існування території, на яку не поширюється юрисдикція жодної територіальної громади, допускається як виняток у випадках, передбачених законами України;

— відповідальності як обов'язку публічної адміністрації нести юридичну відповідальність за прийняті рішення, дії та бездіяльність.

Закріплена у чинній Конституції України система територіальної організації влади лише частково відповідає європейським принципам та стандартам децентралізованого управління. Основні принципи Європейської хартії місцевого самоврядування не імplementовано ані в нормах Конституції України, ані в спеціальних та галузевих законах. Зокрема, це стосується правової, матеріально-фінансової, організаційної самостійності органів місцевого самоврядування; повсюдності і розповсюдження юрисдикції органів місцевого самоврядування базового рівня на всю територію адміністративно-територіальної одиниці; забезпечення повноти і виключності повноважень, якими наділяються органи місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення; відповідності обсягу фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування функціям, які покладаються на них в порядку делегування.

Норми чинної Конституції та законів України зумовлюють інституціональні конфлікти між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями, різними групами місцевих еліт. Вони сприяють надмірній політизації місцевих рад, порушують принцип представлення спільних інтересів територіальних громад при формуванні обласних і районних рад. Вони не дозволяють здійснити раціональний та чіткий розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування і органами місцевої виконавчої влади (і між рівнями місцевого самоврядування), самостійно реалізовувати регіональну політику через утворювані районними та обласними радами виконавчі органи, впроваджувати механізми дієвої участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування.



Степан Андрійович Бандера.



Роман Йосипович Шухевич.

демократичній, конституційно децентралізованій державі, яка у такий спосіб поєднує загальнодержавні та регіональні інтереси. Тому концептуальні засади конституційних основ територіальної організації влади мають базуватись на ідеї децентралізації влади взагалі і децентралізації державного управління та фінансів зокрема.

Законодавче забезпечення реформування територіальної організації влади та місцевого самоврядування має виходити із ідеології його цілісності, нового алгоритму конституційно-правового регулювання відносин у сфері місцевого і регіонального розвитку. Чинні сьогодні закони морально застаріли, не відповідають сучасним реаліям та практиці функціонування місцевих органів виконавчої влади і місцевого самоврядування. Нормативно-правові акти розроблялися різними інституціями, не мають єдиних засад та взаємопосилань. Це стало причиною безсистемності у сфері розподілу управлінських, розпорядчих та контролюючих функцій між органами виконавчої влади, відсутності відповідальності за загальний стан розвитку країни (особливо в регіональному розрізі). Ці недоліки мають бути усунені, в тому числі за рахунок норм оновленої Конституції України, в основу якої необхідно закласти такі принципи:

- верховенства права як пріоритету прав та свобод людини і громадянина, гуманізму та справедливості в діяльності публічної адміністрації;
- законності як діяльності публічної адміністрації відповідно до повноважень і в порядку, визначених законом;
- відкритості як оприлюднення та доступності для громадян інформації про діяльність та рішення (і проекти рішень) публічної адміністрації, а також надання публічної інформації на вимогу громадян;
- пропорційності як вимоги щодо обмеження рішень публічної адміністрації метою, якої необхідно досягти, умовами її досягнення, а також обов'язку публічної адміністрації зважати на наслідки своїх рішень, дій та бездіяльності;
- ефективності як обов'язку публічної адміністрації забезпечувати досягнення необхідних результатів у вирішенні покладених на них завдань при оптимальному використанні публічних ресурсів;
- субсидіарності, який передбачає, що розподіл повноважень між органами влади (у тому числі між органами місцевого самоврядування) різного територіального рівня здійснюється таким чином, щоб забезпечити максимальне наближення механізму надання

всього за сто років пережив український народ: I-ша світова війна, більшовицький переворот у Росії з наступною агресією московського режиму проти України, громадянська війна в Україні, Голодомор 1932-1933 років, штучна зміна етнічної ситуації в Україні шляхом масового переселення неукраїнців на її територію та виселенням українців за її межі, II-а світова війна, лінгвоцид, Чорнобильська катастрофа, нарешті, нині триваючий екоцид. Погодьтеся, не кожний народ зберігся б, якби на його долю випали такі випробування. Те, що українці, залишились на етнічній карті світу і здобули на початку 90-х рр. XX ст. державну незалежність, є свідченням колосальної внутрішньої сили нації та ефективності діяльності еліт, в тому числі, як би парадоксально це не звучало, радянської.

1.6. Еліта радянської України

Багато хто з нами може не погодитися, та ми переконані, що створення Української РСР у складі Союзу формально незалежних республік було не наслідком реалізації планів та програм російських комуністів, а відбивало результати визвольної боротьби українського народу. Це був, безперечно, історичний компроміс між новонародженою радянською імперією і українським народом. Обидві сторони були ще не до кінця готові до вирішального двобою, у якому належало з'ясувати відповідь на головне питання XX ст.: «Хто — кого? Україна розвалить російську імперію, так само, як перед цим зруйнувала Річ Посполиту, чи імперія асимілює українців, перетворивши їх на частину «єдиного рускаго народу»?»

Нині, як нам здається, відповідь вже очевидна. Але слід підкреслити, що боротьба між імперією та українцями була тривалою, тяжкою і драматичною. І повної гарантії, що вона не повториться в XXI ст., нема.

Будь-які окупанти своє тимчасове панування в Україні розпочинали з ліквідації тих чи інших елітних груп українців. Не були тут винятком і російські комуністи. Нейтралізація верхніх шарів суспільства була обов'язковою складовою утвердження влади чужинців. Ця влада, як добре відомо, неприйнятна для народу не тому, що вона є поганою або неефективною сама по собі, а тому, що — чужа. Потреба у здійсненні контролю за непокірними українцями породжувала політику «обміну кадрами», призначення на керівні посади неукраїнців, встановлення явних чи таємних етнічних квот для вступу у вищі навчальні заклади тощо. Але попри бажання

окупантів знищити українську еліту, без використання частини українців, хоча б у ролі субеліти, вони не могли обійтися.

Саме тому в радянській Україні було сформовано верхні верстви населення, які згодом стали базою для нової еліти незалежної України. Цікаво, що видатний борець за самостійну Україну, відомий український письменник і політичний діяч І. Багряний пророоче передбачив, що незалежну Україну збудують не кадри, виховані в еміграції, а ті, що пройшли вишкіл у ленінському комсомолі та комуністичній партії. І хоч як не було гірко це комусь визнавати, але нинішня незалежна Україна є не лише результатом тривалих визвольних змагань, але й наслідком химерного переплетіння інтересів і задумів загальноімперської та місцевої верхівок радянської доби.

Існує думка, що правляча еліта в СРСР і фактично, і за законом (див., напр.: ст. 6 Конституції СРСР) була ні чим іншим, як панівним класом оновленої російської імперії, а за соціальною функцією і суспільним статусом — новою, радянською буржуазією, колективним власником основних засобів виробництва. В деякі періоди свого панування ця нова еліта вдавалася до використання в широких масштабах рабської праці (напр.: контингент ув'язнених у системі ГУЛАГ формувався не стихійно — з числа засуджених за різні злочини громадян, а за суворими розрядами «згори» місцевим репресивним органам. Вони передбачали «набір», а на ділі це були просто безпідставні арешти, не лише потрібної кількості працівників, але і якісний бік справи — їхню професійну підготовку, певну освіту, вік тощо). Охоче вдавалася радянська еліта і до феодальних форм визиску людей. Апологети комунізму сором'язливо замовчують той факт, що до 60-их років минулого століття селяни в Радянському Союзі не мали права покидати свої села, тобто були особисто невідільні, «прикріплені» до землі — були колгоспними кріпаками.

Виразником інтересів радянської еліти була керівна верхівка комуністичної партії та радянської держави, так звана «номенклатура». Це слово в перекладі з латинської мови означає «перелік», «список». Йдеться у даному випадку про реально існуючі переліки керівних посад у партійному та радянському апаратах, в Збройних Силах, на господарчій роботі, в галузі культури і спорту, призначення на які відбувалися лише зі згоди тих чи інших партійних органів. До прикладу, для призначення секретаря партійного комітету Київської організації Спілки письменників України потрібно було прийняти відповідне рішення секретаріату центрального комітету компартії України, тобто — другого за значенням в Українській РСР партійного органу. А для призначення генерального директора

Одні наполягають на перетвореннях насамперед регіонального рівня місцевого самоврядування, створення «регіонального самоврядування», формування виконкомів районних і обласних рад та ліквідації місцевих державних адміністрацій.

Інші надають перевагу передусім економічно спроможним територіальним громадам як первинному рівню місцевого самоврядування з одночасним здійсненням адміністративно-територіальної реформи. При розробці загальних засад проекту концепції системного оновлення Конституції України у частині територіальної організації влади та місцевого самоврядування) робоча група НКР виходила з того, що зміни до Конституції України повинні мати комплексний, змістовний характер і бути реалізовані шляхом прийняття нової редакції Основного Закону у порядку, встановленому Конституцією України.

Робоча група зосередилась на змінах до Конституції України, які спрямовані на усунення проблем, що виникли після її прийняття, та які загострились після 2004 р. За концепцією НКР зміни мають створити необхідні умови для збалансованості та ефективного функціонування публічних органів влади на основі більш чіткого розподілу функцій і повноважень між її різними рівнями, реформування системи територіальної організації влади (далі — ТОВ) та місцевого самоврядування. На думку експертів, положення оновленої Конституції України мають передбачити також створення необхідних передумов для реформування судової та правоохоронної систем.

Зазначені вище загальні засади оновлення Конституції України, не викликають заперечень з боку провідних політичних сил. Предметом гострих дискусій, які потребують узгоджених позицій, є конкретні пропозиції щодо системи виборів до місцевих представницьких органів; питання щодо вилучення з тексту Конституції України переліку областей та інші питання, що стосуються перерозподілу повноважень між оновленими структурами публічної влади.

Конституційні положення мають закласти правові засади: оптимальної системи адміністративно-територіального устрою; системи належного місцевого самоврядування; реалізації політики децентралізації на подальшу перспективу; здійснення адміністративної, адміністративно-територіальної реформ, формування державної регіональної політики на концептуально новій основі.

Сучасні принципи побудови територіальної організації влади та системи місцевого самоврядування мають відповідати

висновки і рішення Конституційного Суду України. Були взяті до уваги проект нової редакції Конституції України, розроблений групою науковців на чолі з професором В.М.Шаповалом, та офіційно внесений на розгляд НКР проект, розроблений фракцією Комуністичної партії, а також напрацювання НКР із зміцнення демократії та утвердження верховенства права, розробки Фонду сприяння місцевому самоврядуванню України, громадських, зокрема правозахисних, організацій, думки вчених, передусім провідних фахівців у галузі конституційного і адміністративного права, пропозиції, що висловлювалися у засобах масової інформації.

Робоча група виходила з того, що зміни до Конституції України повинні мати комплексний, змістовний характер і бути реалізовані шляхом прийняття Основного Закону в новій редакції у порядку, встановленому Конституцією України.

Позиція Президента України щодо алгоритму конституційних змін була виражена у його зверненні до лідерів парламентських фракцій. Він закликав винести на обговорення концепцію конституційних змін на засіданні НКР. Після цього законопроект, щодо напрацьованих конституційних змін мав бути розглянутий у порядку, встановленому Конституцією України: у Верховній Раді України, за наявності висновку Конституційного Суду України, з подальшим винесенням на всеукраїнський референдум для остаточного рішення. Президент наполягав на тому, що такий алгоритм конституційної реформи є найбільш демократичним і оптимальним для здійснення підготовки збалансованого та узгодженого проекту нової редакції Конституції України.

Президент вважав, що проведення конституційних змін виключно Верховною Радою України (далі — ВРУ) за участю тимчасової спеціальної комісії ВРУ з питань підготовки і опрацювання проекту змін до Конституції, було б неконструктивним без внеску НКР. Її утворення в свій час було погоджено з парламентськими політичними силами. НКР має широке представництво не лише політичних сил, але й громадськості та експертів.

Конституційний процес після внесення ним до Верховної Ради проекту нової Конституції через політичні чинники нині, як відомо, призупинився. Не вдаючись у всі переплетіння подій, зауважмо, що це не означає припинення пошуків розв'язання конституційних проблем, принаймні територіальної організації влади, місцевого самоврядування, реформування яких уже давно на часі. Щодо підходів до трансформації місцевого самоврядування різні політичні сили мають власну позицію.

заводу «Південмаш» — постанову політбюро центрального комітету КПРС, тобто — найвищого на той час загальносоюзного політичного керівництва.

Кожен партійний комітет, який діяв на професійній, постійній основі, мав свій перелік таких керівних посад, а отже саме вони формували «номенклатуру». Дехто стверджує, що ця «номенклатура» була повністю закрыта для проникнення «знизу», а тому, неадекватно сприймаючи поточні процеси і перебуваючи в умовах абсолютного політичного і соціально-економічного монопольного становища, могла дозволяти собі будь-які експерименти над суспільством.

На наш погляд, такий підхід є занадто спрощеним. Насправді «номенклатура» була, особливо в перші десятиріччя свого функціонування, досить відкритою і динамічною. Незважаючи на тоталітарний характер комуністичного режиму, він був обмежений у своїй діяльності певними правилами гри — писаними або неписаними, зафіксованими в партійних рішеннях чи державних документах або існуючими як усні домовленості між лідерами партії та держави.

Характеризуючи еліту радянської України, деякі дослідники відзначають, що до неї входили як відверті пристосуванці, так і національно самоідентифіковані особистості, серед яких — письменники, співаки, художники, актори, інші діячі національної культури, спортсмени, наукова інтелігенція, зокрема технічна і академічна, журналісти, військові тощо.

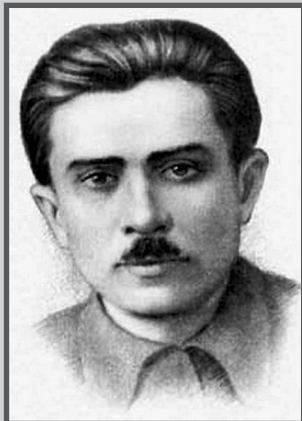
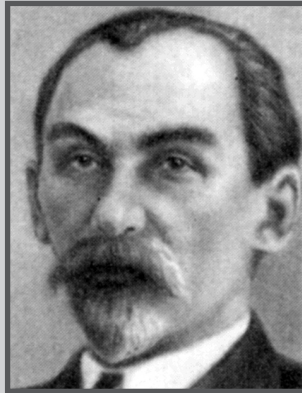
До складу еліти радянської України можна, на наш погляд, зарахувати, наприклад, таких осіб як: М. Скрипник, М.Хвильовий та ін.

Як показали події кінця XX ст., частина високопоставлених діячів комуністичної партії та уряду, які зробили кар'єру в рамках існуючої тоді системи, залишилися справжніми українцями, національно свідомими патріотами, орієнтованими на пріоритети свого народу, загальнолюдські цінності. До них беззастережно можна віднести першого Президента України Л. Кравчука.

Загалом, в українській історіографії та політичній публіцистиці недооцінюється роль державної еліти «першої хвилі» новітньої Української держави. Між тим, до її незаперечних заслуг перед українським народом належать:

— безкровний вихід України із складу імперії, зокрема, проведення референдуму 1-го грудня 1991 р., на якому переважна більшість громадян колишньої Української РСР висловилося за

Скрипник Микола Олексійович (1872-1933 рр.) — відомий державний і партійний діяч. Народився в слободі Яснувата Катеринославської губернії в родині залізничника. Освіту одержав в Ізюмській реальній школі. З 1900 р. навчається у Петербурзькому технологічному інституті. З 1901 — на професійній революційній роботі. У грудні 1917 р. стає членом першого більшовицького уряду України. Пізніше працює у надзвичайній комісії по боротьбі з «контрреволюцією» (ВЧК). 1920 року повертається до України, де працює секретарем Робітничо-Селянської інспекції, а згодом — народним комісаром (міністром) внутрішніх справ. У 1922-1927 рр. — народний комісар юстиції, а з 1927 р. — народний комісар освіти. Відіграв одну з головних ролей у проведенні політики «українізації», яка суперечила планам Москви. За дорученням Сталіна у січні 1933 року в Україну прибув П.Постішев, який усі проблеми та помилки приписав «ворожій» діяльності Скрипника і оголосив його вождем націоналістичного підпілля. М.Скрипник покінчив життя самогубством.



Микола Хвильовий (Фітільов Микола Григорович) — 1893-1933 рр. — український письменник, публіцист прихильник «націонал-комунізму». Народився в м. Тростянці Сумської області в родині вчителів. Брав участь у Першій світовій війні а також у громадянській війні — на боці більшовиків. Деякий час працював чекістом. В 20-ті роки стає засновником і членом таких літературних об'єднань, як: «Гарт» (1923 р.), ВАПЛІТЕ (1925 р.). Після початку масових репресій проти творчої інтелігенції в Україні, на знак протесту М. Хвильовий покінчив життя самогубством.

засідання, зокрема Асоціацією міст України та громад, було зазначено, що ці питання на сьогодні пріоритетні та найболючіші для територіальних громад. Було зазначено, що ситуація з фінансовим забезпеченням самоврядних та делегованих повноважень органів місцевого самоврядування у 2008 році не лише не покращилася, але й значно погіршилася порівняно з 2007 роком. Що вимагає суттєвих змін та доповнень до Закону України «Про державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України».

Пропозиції Асоціації міст України та громад разом із пропозиціями, що надійшли від міст-членів Асоціації, відповідно до доручення Прем'єр-міністра України були передані до Міністерства фінансів України.

З метою посилення конституційних гарантій захисту прав і свобод людини і громадянина, створення збалансованої системи державної влади, підвищення ролі місцевого самоврядування та напрацювання пропозицій щодо системного вдосконалення конституційного регулювання суспільних відносин в Україні Указом Президента України (№ 1294/2007 від 27 грудня 2007 року) було утворено Національну конституційну раду (далі — НКР).

20 лютого 2008 р. НКР на своєму першому засіданні утворила відповідну робочу групу.

В рамках підготовки проекту нової редакції Конституції країни, крім закритих робочих засідань, робоча група брала участь в інших заходах, які сприяли найбільш широкому залученню громадськості у підготовці проекту нової редакції Основного Закону. Це, зокрема: круглий стіл «Конституційна реформа: перехресні погляди — Франція-Україна» (11 квітня 2008 р., м. Київ); науково-практична конференція «Актуальні проблеми вдосконалення організаційно-правових основ місцевого самоврядування в контексті конституційної реформи в Україні» (14 квітня 2008 р., м. Київ) та ін.

Робоча група керувалася настановами щодо оновлення Конституції України, внесення до неї змін, зумовлених сучасним станом українського суспільства і політичного процесу в Україні. Виходячи з усталених засад сучасного конституціоналізму, було здійснено аналіз положень чинної Конституції. Опрацьовано міжнародний та вітчизняний досвід конституційно-державного будівництва, загальновизнані міжнародні стандарти та вимоги міжнародно-правових документів у сфері прав людини. Враховувалися висновки і рекомендації Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанська комісія) та Парламентської Асамблеї Ради Європи,

Четверте. Процес формування дієздатних місцевих рад має бути поєднаний з реформою адміністративно-територіального устрою.

П'яте. Треба виправити ситуації, коли в адміністративних межах однієї територіальної громади знаходяться інші територіальні громади, які, у свою чергу, створюють власні органи місцевого самоврядування.

Шосте. Потрібно запровадити принцип повсюдності місцевого самоврядування.

Сьоме. Слід закріпити принцип субсидіарності як у системі державної влади, так і в системі місцевого самоврядування.

25 березня 2008 року в смт Лівадія (АР Крим) відбулося засідання Національної ради з питань взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування (під головуванням Президента України В.Ющенка). У своєму виступі він наголосив на необхідності розробити план реформування органів місцевого самоврядування. Президент підкреслив, що реформа органів місцевого самоврядування назріла давно. «Це ключ до нашого майбутнього прогресу», — переконаний він.

В.Ющенко закликав органи влади консолідуватися навколо даного питання, адже, за його словами, «цю роботу жодна з гілок влади самотійно не зрушить». «Україна давно потребує ефективного, постійного діалогу між різними гілками влади. При розумінні політичних сил, при співпраці з українським парламентом, урядом, обласними адміністраціями, органи місцевого самоврядування знайдуть коло партнерів, яке дасть змогу зрушити питання реформування органів місцевого самоврядування з мертвої точки», — наголосив В. Ющенко.

Від Асоціації міст України та громад на засіданні виступав її президент І.Куліченко. Він зазначив, що хоча темою засідання є внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік» та внесення змін до деяких законодавчих актів — проте не можна оминати проблему, що на сьогодні непокоїть органи місцевого самоврядування. Асоціація констатує, що склалася складна ситуація у взаємовідносинах держави та місцевого самоврядування в контексті забезпечення дотримання принципу організаційної самотійності місцевого самоврядування. Також спостерігаються намагання будь-якою ціною змінити партійну конфігурацію місцевої влади, що є неприпустимим та порушує демократичні засади організації суспільного життя в цілому.

Що стосується питання формування та виконання місцевих бюджетів, реформування міжбюджетних відносин, — учасниками

незалежності України. Причому це було не «дивом Господнім», не наслідком розгубленості людей після спроби державного перевороту в Москві, а підсумком величезної, тривалої, копіткої, злагодженої агітаційно-пропагандистської та політичної роботи в період 1990-1991 рр.;

— створення майже на порожньому місці повноцінної держави з усіма її атрибутами: визнаними кордонами, своєю армією, податковою системою, органами державного управління та місцевого самоврядування тощо;

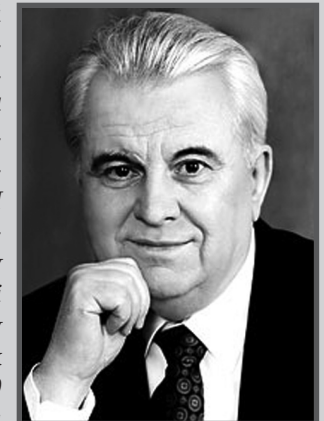
— збереження територіальної цілісності, єдності України та нейтралізація сепаратистських рухів.

Водночас «командою Кравчука» було допущено ряд серйозних прорахунків. Йдеться, насамперед, про небажання чи побоювання проводити масову приватизацію державного майна. Вони ніяк не могли зважитись на неї, бо добре уявляли її соціальні наслідки. Це призвело до того, що так звані «червоні директори» та «червоні земельні барони» відмовили першому Президентові у підтримці і зробили ставку на Л. Кучму, який і став «батьком» нового, елітного панівного класу — сучасної української буржуазії.

1.7. Сучасна українська еліта

У наших славетних предків було безліч гарних традицій. Деякі з них збереглися донині. Але були традиції, про які й згадувати не

Кравчук Леонід Макарович — перший Президент незалежної України (1991-1994 рр.), видатний державний та громадський діяч. Народився 10 січня 1934 р. в с. Великий Житин Рівненської області в селянській родині. Освіту одержав у Київському університеті та АСН при ЦК КПРС. З 1958 р. працював викладачем у Чернівецькому фінансовому технікумі. З 1960 р. — лектор у системі політичної освіти, завідувач відділом у Чернівецькому обкомі партії, працівник апарату ЦК Компартії України. 1990 р. — обраний Головою Верховної Ради Української РСР. 1 грудня 1991 р. обраний Президентом України.



хочеться. Одна з них склалася наприкінці ХУІ — на початку ХУІІІ ст.ст. Полягала вона в тому, що повсталі селяни і козаки у разі поразки самі видавали своїх ватажків на суд і покарання урядовим військам. Таким чином, мабуть, встановлювалася відповідальність за якість підготовки і керівництва повстанням. Від цієї поганої звички їх відучив лише премудрий Богдан Хмельницький.

Згадати цю не вельми приємну сторінку нашої історії необхідно у зв'язку з газовою війною 2009 р. Російської імперії проти українського народу та країн ЄС. Важко зрозуміти, будучи при здоровому глузді і хоча б відносно тверезим, чим завинила українська еліта у цій ситуації. Адже всім неупередженим людям було зрозуміло — правляча верхівка сусідньої держави, користуючись несприятливою економічною ситуацією та сезонною зміною кліматичних умов (зимове похолодання), вирішила використати як нову зброю можливість припиняти постачання газу. Намір зробити це за умов, коли українцям буде завдано найбільшої шкоди, а європейці злякаються найсильніше, ніколи не приховувався нашими північно-східними партнерами. Отож, тут, здається, все зрозуміло.

Однак, попри це, давно очікувані і прогнозовані події викликали велетенську, явно неадекватну хвилю розмов про якість української еліти та її здатність відповідати викликам сучасності.

Причин тут кілька, але найголовніша полягає у тому, що в українському суспільстві вже давно виріс чималенький зуб на свою державну, політичну еліту. Спробуємо хоча б стисло оглянути спектр думок у цій сфері, бо інколи вони — взаємовиключні.

При цьому слід пам'ятати, що сьогодні в Україні процеси переходу до нового стійкого політичного і соціально-економічного становища ще далеко не завершені. На думку українських елітологів Е.Афоніна та О.Крюкова ці перетворення відбуваються як на глобальному, так і на регіональному рівнях і не вкладаються у звичні теоретичні схеми, які дотепер пояснювали соціальні, економічні, політичні, культурні процеси і які здебільшого ґрунтувалися на детерміністських і лінійно-прогресистських ідеях. Відповіді на цивілізаційні виклики, що демонструють сучасні народи, країни, культури, настільки неоднозначні й настільки непередбачувані, що визначити якусь цілком певну і безальтернативну тенденцію їх розвитку абсолютно неможливо.

Одночасно із трансформацією українського суспільства змінюється українська еліта. Зокрема, вчені відзначають зміну соціального статусу елітних груп, ускладнення структури, розвиток взаємодії між її елементами тощо.

- неадекватне представлення інтересів населення окремих територіальних одиниць у межах регіону при формуванні депутатського складу обласної ради, що має вираження передусім у нерівномірному представництві районів і міст в обласних радах. Сотні територіальних громад сіл, селищ не мають своїх представників у районних радах. Так само у будь-якій з областей є 2-5 районів, які не представлені в обласних радах;

- обмежений доступ виборців до інформації про конкретних осіб, які обираються до місцевих рад за партійними списками (система закритих списків);

- надмірне представництво бізнесових кіл у місцевих радах за рахунок зниження представництва соціально-культурної сфери, посилення ролі бізнес-корпоративних інтересів при прийнятті політичних рішень, поширення практики політичних суперечок, спекуляцій, маніпуляцій інтересами виборців;

- послаблення безпосереднього зв'язку депутатів місцевих рад із населенням, розрив між реальними потребами виборців і місцевою політикою;

- політизація органів місцевого самоврядування, дерегіоналізація місцевої політики, приділення місцевими радами надмірної уваги питанням загальнодержавного, а не місцевого значення;

- складнощі формування політичних коаліцій, які б адекватно представляли електоральні уподобання населення, сприяли б впровадженню ефективної політики місцевого розвитку;

- наявність диктату з боку партійних лідерів по відношенню до однопартійців, що входять до складу місцевих рад.

Це має вираження у протистоянні:

- між обласними державними адміністраціями (ОДА) та обласними радами, які мають політичний та ідеологічний контексти. Голови ОДА, які представляють одну політичну силу, не знаходять підтримки своєї політики у представницьких органах місцевого самоврядування, більшість у яких сформована іншими політичними силами. Винятком є окремі регіони (Донецька, Луганська області, АР Крим, Севастополь), де ситуація характеризується монополізмом однієї політичної сили, а боротьба різних угруповань всередині цієї політичної сили не має публічного характеру;

- між міським головою та міською радою, яке часто зумовлено їх різною партійною приналежністю. Політичні угруповання, що не змогли провести на посаду міського голови свого кандидата, намагаються усунути діючих міських голів шляхом переформування більшості у радах або через місцеві референдуми.

місцевого самоврядування законопроект, що увійшов в історію під номером 3207, так і не був остаточно ухвалений.

Наступний сплеск активності відноситься до 2007-2009 рр. Спочатку коротко зупинимось на хронології основних подій. Позиція Президента України щодо конституційного врегулювання проблем місцевого та регіонального розвитку мала історичну та концептуальну послідовність. У вересні 2007 року відбулася нарада Президента України Віктора Ющенка з головами місцевих державних адміністрацій «Сильна і відповідальна місцева влада — міцна держава». На нараді він зазначив, що чимало причин критичної ситуації, яка склалася на той період у площині місцевого самоврядування, має давню історію. «Це — закономірний наслідок хронічної відсутності фінансових та матеріальних ресурсів у місцевих влад, значних диспропорцій у стані соціально-економічного розвитку територіальних громад, недотримання принципів організаційної та матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування». Президент наголошував на необхідності забезпечення стійкої та ефективної системи виконавчої влади, широких, реально підкріплених повноважень для громад; на необхідності поетапної децентралізації державної влади і створення системи ефективного місцевого самоврядування. А також визначив наступні 6 етапів, яким чином це зробити.

Перше. Слід провести поетапну реформу територіальної організації влади в Україні, включно з трансформацією системи місцевого самоврядування.

Спочатку ефективне та відповідальне самоврядування у громадах і лише потім самоврядування субрегіонального та регіонального рівня.

Друге. Треба назавжди покінчити з практикою, коли місцевий бюджет є цілковитим заручником державного бюджету. Вже у територіальній громаді має бути власний бюджет, який дозволить їй виконувати свої повноваження.

Третє. Необхідно вдосконалити систему муніципальних виборів. Нинішня пропорційна система із закритими списками себе не виправдала.

Чинне муніципальне виборче право створило об'єктивну основу для послаблення всієї інституціонально-політичної системи, постійного відновлення конфліктів на субнаціональних рівнях територіальної організації влади. Недосконалий механізм формування місцевих рад за діючою пропорційною системою зумовлює такі гострі проблеми:

Щоб зрозуміти справжній характер сучасної української еліти пропонується, бодай побіжно, згадати феномен так званої «партії влади». Це — неформальний, тобто публічно неформальний, проте досить впливовий елемент суспільства з певними політичними, економічними інтересами й могутніми засобами їх захисту. На самому початку української незалежності політологи визначали «партію влади» як політичний блок, що складається з прагматично зорієнтованих і деідеологізованих вищих кіл старої комуністичної «номенклатури», представників державного апарату та засобів масової інформації, керівників традиційних секторів економіки.

На жаль, в українських елітах майже не представлений так званий «середній клас». А процес становлення в Україні політичної, управлінської еліти аж до початку нинішнього століття характеризувався такими особливостями.

По-перше, управлінською безпорадністю та відсутністю логіки дій еліти.

По-друге, розколотістю еліти на правий, лівий фланги і центр.

По-третє, програмні декларації елітних кіл не відповідали їхнім діям.

Після дострокових виборів до Верховної Ради України 2007 року ситуація в Україні не змінилася на краще. Більше того, вона ускладнилась глобальними соціально-політичними процесами, які стимулюють консервативні тенденції в розвитку нашої країни. Йдеться про перетворення України в так звану «цивілізаційну периферію». Вона характеризується насамперед існуванням режиму керованої демократії.

Чи не вперше за роки незалежності ми отримали парламент, у якому розстановка конкуруючих політичних сил практично 50 на 50. Це накладає серйозну політичну і моральну відповідальність на українську еліту.

Майже безперервні вибори в Україні можуть призвести до критичного ослаблення центральної влади, остаточного зруйнування вертикалі виконавчої влади, посилення авторитарних тенденцій. Під сучасну пору на взаємовідносини різних елітних груп в Україні впливають такі чинники:

— інерційність кризових процесів, суперечливість формування ринкових відносин, слабкість фінансової системи, труднощі децентралізованого управління регіонами;

— наростання протистояння політичних сил, непомірна зарозумілість окремих партій, рухів та їх лідерів;

— конституційна нерегульованість і складність відносин між різними структурами та інститутами влади;

— загальне зневажання закону і права, високий рівень злочинності та зрощення владних структур з кримінальними угрупованнями;

— постійна загроза дезінтеграції держави, прояви сепаратизму в регіонах, розмитість відчуття елементарного соціального порядку;

— відсутність в елітних колах інстинкту соціального самозбереження, розуміння того, що бути багатою людиною в бідній країні соромно і аморально;

— ціннісно-етичний і культурний вакуум;

— песимізм соціальних очікувань, розчарування народу щодо можливих позитивних результатів реформ.

Як і в інших посткомуністичних країнах, становлення еліти в Україні пройшло кілька етапів, які в основному відповідають змінам умов життя суспільства.

Перший (1-5 років) — передбачає такі зміни, як виникнення основ демократії, вільної преси, перехід до багатопартійної системи, послаблення державного контролю, зменшення втручання держави в економіку, скорочення субсидій та ліквідація результатів колективізації.

Другий (3-10 років) — ухвалення нової Конституції, проведення нових виборів створення стабільних урядових коаліцій, повна легалізація підприємницької і комерційної діяльності, створення відповідної банківської системи, проведення масової приватизації.

Третій (5-15 років) — формування більш-менш стабільних партій, створення відносно незалежної правоохоронної системи, можливий перехід до цивілізованої законодавчої культури, забезпечення цивілізованої в головних рисах підприємницької діяльності.

Часом стверджується, що нова державна еліта України несе на собі родимі плями свого походження: звичаї і мораль радянської «номенклатури» доби «пізнього» Л.Брежнєва, відсутність досвіду управління державою — дисидентів радянських часів, розмовний сленг російських кримінальних злочинців, жадібність базарних торговців і кооператорів першого етапу «перестройки» і неймовірну самозакоханість нуворишів періоду завершення первісного нагромадження капіталу. Українська державна еліта — як правило, не англомова, має містечкову освіту (жодний український університет не потрапляє у світові топ-рейтинги). Вона також характеризується світоглядною провінційністю, браком гнучкого і динамічного

сіл, селища та міста — самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» породжує цілу низку проблем. Зокрема, відсутність у переліку статті 133 такого виду адміністративно-територіальної одиниці як сільська громада, спонукала залишення терміну сільська, селищна, міська ради для об'єднаних в єдину територіальну громаду декількох населених пунктів.

Відсутність критеріїв надання селу, селищу, місту та району статусу адміністративно-територіальної одиниці (особливо в частині їх матеріальної, фінансової, кадрової спроможності вирішувати питання місцевого значення) призвело до існування неспроможних адміністративно-територіальних одиниць на різних рівнях місцевого самоврядування).

Невизначеність щодо питань об'єднання сіл, селищ та міст в єдину адміністративно-територіальну одиницю зумовило наявність в адміністративних межах однієї територіальної громади інших населених пунктів, територіальні громади яких також створюють власні органи місцевого самоврядування («матрьошки місцевого самоврядування»). Зокрема, на території 64 міст обласного значення діють 202 інші адміністративно-територіальні одиниці з власними органами місцевого самоврядування.

Наявність у статті 142 Конституції поняття «*територіальна громада районів у містах*» і, відповідно, права їх жителів утворювати власні представницькі та виконавчі органи місцевого самоврядування, мати свої бюджети районів у місті, рухоме і нерухоме майно суперечить положенням як цієї ж статті 142 Конституції, де таке право мають жителі всього міста, так і статті 140, де питання організації управління районами в містах віднесено до компетенції міських рад. В цих же статтях серед переліку органів місцевого самоврядування також відсутні органи районів у містах (районні у містах ради та їх виконавчі органи).

Бажання усунути ці та інші вади Основного Закону породили неодноразові спроби його перегляду.

Чи не найбільшого втручання зазнала Конституція у 2004 році. Зміни до Конституції, внесені тоді разом із прийняттям у пакеті низки законодавчих актів, призвели, зрештою, до розбалансування системи державної, в першу чергу виконавчої влади як у центрі, так і на місцях, до запровадження пропорційної системи виборів народних депутатів України, а згодом — і до органів місцевого самоврядування всіх рівнів, що завдало неабиякої шкоди місцевій демократії. Натомість, недосконалий, але в цілому корисний для

Серйозної критики з боку практично всіх груп місцевих та регіональних еліт зазнають положення Конституції щодо системи адміністративно-територіальних одиниць, яка зберігає такі категорії, як селище міського типу, сільська рада, а також селищна, міська ради.

Територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їхніх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій.

У Конституції закріплено, що до повноважень Верховної Ради України належить утворення і ліквідація районів, встановлення і зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів. Всі інші питання щодо утворення адміністративно-територіальних одиниць повинні вирішуватись у законодавчих актах про адміністративно-територіальний устрій. Але за час, що минув від прийняття Конституції України (1996 рік), жодна з трьох редакцій закону «Про адміністративно-територіальний устрій України», які виносилися на розгляд народних депутатів, не була прийнята Верховною Радою України. Причина — суперечності у тексті відповідних статей Конституції, які унеможливають визначення окремих критеріїв утворення дієздатних (спроможних) адміністративно-територіальних одиниць базового рівня (які за своєю природою відмінні від критеріїв утворення населених пунктів). Тому єдиним нормативно-правовим актом з цього питання є Указ Президії Верховної Ради Української РСР «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР» від 12 березня 1981 року.

Окрім цього, стаття 133 Конституції України не визначає поняття меж території адміністративно-територіальної одиниці.

На цей час діючим законодавством (Земельний кодекс України) юрисдикція органів місцевого самоврядування обмежується територією населених пунктів (межами забудови, якщо вони не винесені в натуру на місцевості). Вся інша територія між населеними пунктами знаходиться під юрисдикцією районних державних адміністрацій.

Конституційне визначення поняття місцевого самоврядування (стаття 140), як «права територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох

мислення, зашкарублістю світосприйняття, неспроможністю давати адекватні відповіді на виклики сьогодення. Стороннім спостерігачам, наприклад, кидається в очі те, що українська еліта наївно вірить, що одного разу відчинені для України «вікна можливостей» безмежні і не зачиняться ніколи.

Суперечності всередині української еліти настільки гострі, що вона не може дійти згоди навіть з таких простих питань як, наприклад, дата проведення позачергових виборів до парламенту.

В лавах вищого українського керівництва нині поки що переважає атмосфера глибокої взаємної недовіри. Особисті стосунки між ними серйозно зіпсовані. Тому все більше громадян покладає надію на появу нових лідерів і нових партій. Свіжі сили, які, можливо, скористаються ситуацією, можуть мати довгостроковий успіх. А до цього Україна залишатиметься такою, якою вона є, і якою, на думку її громадян, не повинна бути.

Чи справедливі такі закиди? На наш погляд, не зовсім. Але проблема існування та функціонування повноцінної еліти є і вона залишається однією з найскладніших у сучасному суспільному житті України.

Дехто у своєму радикалізмі дійшов до твердження, що української еліти нібито не існує як такої. Прихильники цієї точки зору аргументують свою позицію тим, що еліта за означенням є частиною суспільства, яка готова перебрати на себе історичну відповідальність за долю нації. Таких людей в Україні нині обмаль і вони не входять до складу панівної верхівки. Сьогодні назріла необхідність у такому соціальному проширкованні, з яким можна було б укласти своєрідний «соціальний контракт». Нинішня верхівка України не готова взяти на себе сміливість пояснити людям, як вони мусять жити зараз, які виклики можуть виникнути в майбутньому, і головне — не визначає мети, до якої потрібно рухатись.

На думку песимістів, переконання частини еліти, що суспільна еліта має опікуватися лише політичною чи економічною доцільністю поточних рішень, може врешті — решт зіграти з нею злий жарт. Розмивання поняття і складу еліти, яка нині конкурує лише за матеріальні та політичні ресурси, позбавляє Україну майбутнього. Адже таку псевдоеліту цікавлять виключно особисті перспективи, а не майбутнє країни. Звідси і хвороба «хаосу», «некерованості держави». Штучно створюється ілюзія безвладдя. Насправді ж влада існує, але вона не хоче брати на себе відповідальність за те, що відбувається в країні, а тому робить вигляд ніби — то її зовсім немає. Проте, якщо ви спробуєте, до прикладу, не сплатити податки, або

реально зазіхнути на владу хоча б у своєму місті або селі, то відразу відчуєте силу та опірність чинних владних структур на собі.

Між тим, як підкреслював Х. Ортега-і-Гассет, еліта — це, насамперед, та частина суспільства, яка готова взяти на себе історичну відповідальність за долю суспільства загалом і тому має вимірювати себе особливою мірою.

Окрім того, як зазначають деякі вчені, сьогодні еліта — це ті, хто оперує світоглядом і сенсом.

Українська еліта нині не виступає як конкуруюча сила у сфері світоглядів та сенсів як в середині суспільства, так і ззовні. Наша еліта не завжди сприймається громадянами як носій суспільної самосвідомості або провідник громадського інтересу та його реалізації.

Фахівці намагаються дати відповідь на питання, яке і досі хвилює всіх нас: «Чи здатна українська еліта впливати на поточну ситуацію і перспективи розвитку нашого суспільства?».

В Україні, на жаль, все ще тривають пошуки моделі суспільного розвитку. За часів свого перебування на посаді прем'єр-міністра України Л.Кучма вимагав у народних депутатів, аби вони йому сказали, яке суспільство він мусить будувати. Але відповіді не дочекався. Між тим, за період пошуків значна частина національного багатства була розкрадена, економіка втягнута в жакливу кризу, ступінь майнового розшарування суспільства давно перевищив всі критичні пороги, реформи «буксують». В середовищі державної еліти немає однозначної позиції з приводу ситуації що склалася. З одного боку, висловлюються думки щодо можливості «силового консенсусу», а з іншого — спроби представити відсутність порозуміння між різними групами еліти у вигляді причини всіх бід, для виправдання своєї бездіяльності.

Проте нині стає зрозуміло — так далі тривати не може. Все частіше лунають голоси про гостру необхідність невідкладного реформатування української державної (політичної) еліти, а то й усієї української державності.

Не можна сказати, що в Україні немає концепцій, стратегій чи довгострокових програм розвитку. Їх чимало розроблено як на державному, регіональному, місцевому, так і на партійному рівнях. Але їх спільною рисою є слабка взаємоузгодженість і відсутність прагнення до цього. Причини, звичайно, тут не обмежуються особистісними характеристиками політичних, державних, регіональних та місцевих лідерів, а мають настільки ж «тіньову» складову, як і кошти, що виділяються на утримання партій. Для таких програм

із загального правила можна знайти лише в декількох українських містах, де міські голови обрали шлях партнерства з громадою.

Громаду майже повністю усунули від участі в управлінні справами в своїх містах та поселеннях. Понад те, вона навіть не має інформації щодо прийнятих управлінських рішень. Та й сама громада до цього часу не готова до участі в управлінні своїми справами — не вистачає загальнокультурного та фахового рівня. Проте, якщо не розпочати діалог еліти і маси, влади і громадськості, якщо не започаткувати програм цільової просвіти щодо питань правових та економічних засад місцевого самоврядування, засад функціонування житлово-комунального господарства, то такої готовності не буде ніколи.

2.4. Місцева еліта в сучасному конституційному процесі

На думку багатьох представників місцевої еліти, як вже зазначалося, неефективність публічної влади в Україні зумовлена в першу чергу неузгодженістю окремих норм Конституції України між собою та невизначеністю низки понять у законодавстві.

Найбільше нарікань викликає наявність, у відповідності з Конституцією, двох центрів публічної влади в області та районі — обласна (районна) місцева державна адміністрація (здійснюють виконавчу владу в областях і районах, стаття 118) та обласна (районна) рада (затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку, контролюють їх виконання; затверджують районні і обласні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету... та контролюють їх виконання, стаття 143). Це об'єктивно обумовлює виникнення конкуренції їх компетенції і, як наслідок, спричиняє появу конфліктних ситуацій між різними групами еліт при прийнятті управлінських рішень.

Згадаймо лише деякі з них: тернопільське протистояння, колотнеча у Харківській області, «розбірки» у Севастополі та Києві тощо.

Названі конституційні та законодавчі підстави, зважаючи на особливості законодавчого регулювання порядку формування місцевих бюджетів та їх казначейського обслуговування, призводять до втручання органів виконавчої влади у сферу компетенції місцевого самоврядування. Негативно впливає на розвиток публічної влади також наявність великої кількості державних контролюючих структур, діяльність яких може бути використана (і використовується на практиці) з метою організації тиску на органи та посадових осіб місцевого самоврядування.

— істотні вади законодавства про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів;

— надмірна залежність органів місцевого самоврядування від рішень місцевих органів виконавчої влади, зокрема у питаннях формування і виконання місцевих бюджетів та реалізації інших делегованих повноважень;

— наявність випадків співіснування кількох громад на одній території та нерозв'язаності питань співвідношення їхньої компетенції;

— неефективна система державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, недосконалість системи та низький рівень оплати праці в органах місцевого самоврядування;

— непрозорість діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Причому, частина експертів вважає, що така ситуація не є наслідком невігластва, некомпетентності чи недолугості місцевих еліт. Вона влаштовує лише окремі групи, які вибудовують на цьому свій власний інтерес, що мало пов'язаний як з потребами держави, так і основними прагненнями людей.

Існує також точка зору, що головною причиною важкого стану місцевого самоврядування є суб'єктивне небажання виконавчої влади втрачати механізми прямого, безпосереднього впливу на території. Тому була вибудована модель декларативного самоврядування майже повністю залежного від виконавчої влади. Можливо, на певному історичному етапі це й було доречно — в пострадянській Україні не вистачало кваліфікованих кадрів, не були створені відповідні інституційні засади, бракувало досвіду самостійного вирішення місцевих проблем. Проте все це позаду, а сутність української моделі місцевого самоврядування залишається незмінною. І це при тому, що ніхто й ніколи не заперечував, а навпаки — всі щосили підкреслювали значення повноцінного місцевого самоврядування як одного з найголовніших чинників розвитку.

До цього часу, вважають прихильники даної точки зору, державна влада відтворює модель «підлеглого» місцевого самоврядування замість поетапного встановлення партнерських відносин між ними.

Є ще одна, не менш суттєва, причина гальмування розвитку місцевого самоврядування. Вона лежить в площині взаємодії місцевої влади з місцевою громадськістю. Відсутність будь-якого діалогу між владою і громадою є майже повсюдним явищем. Виключення

чи концептуальних документів нерідко характерні декларативність, недостатній прагматизм, низька результативність. Але попри недоліки документів, заслуговують на схвалення уже самі спроби визначити перспективи розвитку українського суспільства, можливість постановки цих проблем на громадське обговорення.

Частина української еліти донедавна намагалася реалізувати еклектичну, не пророблену до кінця ідею прискореного переходу до ринкової дерегуляції економіки, до індикативного планування та держуправління на макрорівні. Але край цим спробам, принаймні на деякий час, поклала світова фінансова криза та економічна рецесія, що розпочалися 2008 р. і які змусили навіть провідні держави світу втрутитися в економіку своїх та інших країн у небачених раніше масштабах.

Сили української еліти витрачаються на порожні суперечки, часто з питань, які не мають жодного значення для широких мас. Основна мета цієї політичної метушні — доступ до реальної влади, а сама влада розглядається як надзвичайно прибутковий бізнес.

Спробуємо дещо узагальнити характеристики нинішньої еліти.

1. Переважання короткострокових цілей і засобів їх досягнення, ставка на фіскальну політику, нерозбірливість у визначенні «стратегічних партнерів». За цим вгадується вплив певних торгівельно-фінансових груп. Сфера їх інтересів включає збереження існуючих джерел доходів (преференції держави, ставочна різниця, вексельні, офшорні операції тощо), а також їх диверсифікація завдяки вигідним операціям з іноземними партнерами. Схеми нагромадження капіталу та існуючий відрив його від реального сектору економіки зумовлюють короткотерміновість інтересів торгово-фінансових та фінансово-економічних груп, націленість на консервацію існуючої ситуації. Більш або менш тривалі перспективи пов'язуються з проникненням в Україну зарубіжного капіталу. У цій же площині частково лежать інтереси аграріїв і представників експортно-сировинних галузей, зацікавлених (принаймні на найближчу перспективу) в збереженні патерналізму держави.

2. Багатовекторність зовнішньої політики з переважанням західної складової. Вирішальний вплив тут справляють політичні лідери «правого спрямування», що отримали доступ до влади та великих грошей на початку 90-х рр. Наявний сильний вплив з боку західних і російських бізнесменів та їх лобістів в Україні.

3. Брак стратегічного бачення, системних підходів до державного управління та розвитку реального місцевого самоврядування,

небажання розвивати ці сфери, заперечення «національної ідеї», «всеїдність» представників законодавчої та виконавчої влади до впливу з боку різних політико-економічних груп, кримінальних і напівкримінальних структур, інтенсивність і швидкість зміни рішень наводять на думку про високий рівень корупції та розкрадання коштів державного бюджету в надзвичайно великих масштабах.

Причинами такого стану деякі фахівці називають неспроможність української еліти подолати прірву, що збільшується, між політичною та бізнес-елітою, з одного боку, і інтелектуальною елітою — з іншого; відсутність моделі циркуляції еліт. Адже там, де існує змінність еліт, — на вершині суспільства постійно з'являються нові люди і свіжі обличчя з привабливими базовими цінностями та ідеями.

Інша точка зору зводиться до того, що українська національна, в тому числі державна еліта, нині об'єктивно не співпадає з тими, хто з різних причин опинився на верхівці держави, або серед найзаможніших верств населення. Таку ж ситуацію в Сполучених Штатах Америки в XIX ст. відомий письменник М. Твен описав за допомогою короткого гумористичного вислову: «У нас найдорожчі краватки носять ті, кому було б досить звичайної мотузки». Справжня ж еліта, на думку цих вчених, включає в себе людей, які роблять свою справу дуже добре і на ділі опікуються долею країни та суспільства в цілому. Прихильники такого підходу виходять з того, що нація — це політична версія існування тієї чи іншої народності. Народність, яка виходить з певного історичного виміру в державотворчому царині, стає нацією. Отже той, хто працює над націотворенням, розбудовою держави, і є національною, державною елітою.

До такої еліти слід віднести, насамперед, тих, хто заплатив за право українців стати повноцінною нацією роками ув'язнення, а то й самим життям. Серед цих людей — наших сучасників перше місце належить В.Чорноволу.

Вітчизняна еліта повинна бути реальним авангардом суспільства. Лише за умови консолідації її різних частин і груп та безперервного функціонування збережеться нація і держава. Якщо ж поновиться традиція «видачі» своїх керівників противникові — на нас очікуватиме чергова поразка.

Вважаємо, що наше покоління є генерацією переможців. Адже наприкінці XX — на поч. XXI ст. був реалізований найбільш вдалий проект, який утілили в життя українці за останні 350 років. Саме ми, на чолі з нинішньою українською елітою, здобули незалежність, створили державу, працюємо над налагодженням ринкової економіки, яка б відповідала вимогам XXI ст. Іншими словами,

діячі, вітчизняні та іноземні експерти констатували необхідність його поглиблення, розвитку або реформування.

Неодноразово проблеми місцевого самоврядування були об'єктом розгляду у вищих органах державної влади, на різноманітних форумах, конференціях, семінарах тощо. Найбільш ґрунтовно ситуацію у місцевому самоврядуванні та регіональному розвитку, яка склалася у 2005-2009 роках, обговорювалася на парламентських слуханнях «Децентралізація влади в Україні. Розширення прав місцевого самоврядування» (жовтень 2005 року) та на щорічних Всеукраїнських муніципальних слуханнях. Останні за часом проведення Слухання відбулися у березні 2009 р. за участю Президента України В.Ющенка і дали найсучасніші узагальнення тенденцій та явищ у громадах України.

Найчастіше при обговоренні проблем муніципального та регіонального розвитку згадуються такі з них:

- відсутність послідовної державної політики щодо розвитку системи місцевого самоврядування, ігнорування вищими органами державної влади України пропозицій неурядових громадських організацій та асоціацій органів місцевого самоврядування з її вдосконалення;
- відсутність повноцінного місцевого самоврядування на рівні громади, можливості повноцінно здійснювати самоврядні функції на рівні району та регіону;
- наявність суперечностей у положеннях Конституції України, що визначають територіальну основу, організаційну систему, компетенцію органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій;
- відсутність належної фінансової основи місцевого самоврядування, надмірна централізація фінансових ресурсів та відсутність належної податкової бази, зокрема місцевих податків та зборів, для самостійного формування органами місцевого самоврядування власних бюджетів;
- великі диспропорції у розвитку територій;
- відсутність правового механізму вирішення питань адміністративно-територіального устрою;
- відсутність чіткого розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на місцях, між рівнями, органами і посадовими особами місцевого самоврядування;
- нераціональна система органів виконавчої влади на центральному та місцевому рівнях, низький рівень горизонтальної координації їхньої діяльності;

8. функція громадського контролю, яка дає унікальну можливість кожному громадянину України (завдяки відкритому доступу до текстів Національної доповіді) оцінити ефективність витрати сплачених податків, та зробити на майбутніх виборах усвідомлений вибір, за кого голосувати.

Еліта не може бути лише національною. Вона мусить бути ще й самоврядною. Тільки тоді ця еліта буде визнана громадами. На практиці це означає, що тільки той, хто дбає про місцеві та регіональні інтереси, про вирішення проблем щоденного існування співгромадян, може претендувати на входження до місцевих, регіональних елітних кіл.

Як відомо, існують різні оцінки, погляди та підходи до проблем розвитку місцевого самоврядування, шляхів їх подолання та на роль місцевого самоврядування у суспільному житті в цілому.

Спеціалісти вважають, що роль місцевого самоврядування полягає ось у чому:

У соціокультурному контексті

Місцеве самоврядування — це інструмент **прищеплення елітам** та суспільству в цілому принципів, традицій, стандартів та зв'язків демократичних багатосторонніх відносин у трикутнику влада (місцева) — бізнес — громада; **позбавлення** споживацького ставлення влади до людей та патерналістських очікувань населення щодо влади; **мобілізації** творчої активності населення; **формування** нових демократичних традицій та норм поведінки; **активізації** місцевого патріотизму та національного культурного відродження.

У політичному контексті

Місцеве самоврядування — це **школа** масової політичної просвіти населення, залучення громад до політичних процесів державного будівництва; **середовище** формування «цивілізованих» партійних вертикалей по вісі регіони — центр; **каталізатор** зміни якості місцевих і регіональних еліт; фактор політичної стабільності в країні; **«фільтр»** радикалізму та сепаратизму в регіонах та громадах.

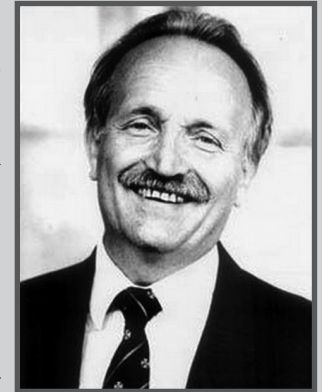
У соціально-економічному контексті

Місцеве самоврядування тут виступає як фактор **гармонізації** соціальних та економічних відносин на місцевому рівні; елемент захисту «вразливих верств» населення; **інструмент** «соціалізації» бізнесу; **провідник** політики гармонійного розвитку територій; **партнер** держави у соціально-економічному вирівнюванні економічного розвитку.

Протягом всієї історії існування місцевого самоврядування в Україні всі без винятку вищі державні посадовці, муніципальні

українська нація та її еліта нині мали б перебувати на піднесенні. Відчуття катастрофи, що наближається, навіювання паніки, настроїв, що передують «кінцю світу» — цілком на совісті керівників сусідньої країни, яка давно веде неоголошену війну проти нашої Вітчизни. Справді, поки що ця держава не розпочала гарячий варіант

Чорновіл В'ячеслав Максимович (1937-1999 рр.) — видатний державний і громадський діяч, активний учасник національно-визвольного руху «шістдесятників», в'язень радянських концтаборів, один із творців Народного руху України. Народився в Черкаській області. Здобував освіту в Київському університеті. З 1960 р. — працював на Львівській телестудії. 1963 р. — переїжджає до Києва, де включився в рух «шістдесятників». Разом І.Світличним, І.Дзюбою, іншими представниками інтелігенції став на захист прав нації, прав людини. За участь у правозахисному русі піддавався численним репресіям з боку влади. За відмову дати свідчення проти товаришів по боротьбі одержав три місяці ув'язнення. В.Чорновіл у цей період веде велику літературну та публіцистичну роботу. Зокрема, були опубліковані документальні дослідження «Правосуддя, чи рецидиви терору?», збірник «Лихо з розуму». 1967 р. засуджений на три роки таборів суворого режиму. 1970 р. — розпочинає випуск підпільного журналу «Український вісник», в якому оприлюднювалося хроніка національного опору. 1972 р. — новий арешт і вирок: 6 років таборів і 3 роки заслання. 1978 р. був переведений до Якутії на положення засланця. 1980 р. — за сфальшованим звинуваченням знову заарештований і засуджений на 5 років позбавлення волі. Звільнили його через 3 роки, але без права в'їзду в Україну. 1985 р. — В. Чорновіл повертається на батьківщину і поновлює політичну діяльність. 1987 р. став ініціатором створення Української Гельсінської спілки. З часу створення Руху (1989 р.) В. Чорновіл був серед його активу, а з грудня 1992 його незмінним керівником. Очолював народно-демократичне крило Верховної Ради України I-го скликання. Редагував незалежну газету «Час — ТІМЕ». 25 березня 1999 р. В. Чорновіл за нез'ясованих обставин загинув в автокатастрофі під м. Борисполем, біля Києва.



війни. Всі інші складові протиборства уже задіяні: економічний тиск, енергетичний шантаж, психологічна війна, активізація використання таємної агентури, в тому числі — задіяння «агентів впливу», інформаційна війна.

Але жодні підступи не можуть похитнути наш оптимізм.

Впевненість у майбутньому нам надає досвід національно-демократичної революції 1990-1991 рр. та «помаранчевого» Майдану 2004 р. Це були критичні моменти в історії України. Від того, як поведе себе національна еліта, залежало практично все. Ні в кого не виникає сумніву, що еліта тоді виявилась на тому рівні, який необхідний, щоб дати гідну відповідь викликам історії та суспільного розвитку країни.

Один публіцист якось зауважив, що серед українців завжди було менше козаків, ніж свинопасів, що критичної маси для системної роботи, спрямованої на створення незалежної держави, завжди бракувало. Це гіркі та образливі слова. Ними промовляє біль за свій народ, за те що він не такий гідний, мудрий, відважний, мужній, жертковий, самовідданий, як хотілося б. Що ж, ми такі, які є. Не можна взяти шматок білої глини і виліпити з неї нових українців сповнених героїкою, державницькими чеснотами і великим розумом. Наш народ складається не лише з героїв і державних мужів, але й з п'яниць, злодіїв, покидьків, боягузів, брехунів, хтивих і зажерливих негідників, зрадників і просто байдужих «хохлів». Вони — теж українці. І вони причетні до формування еліти. Та не будемо судити їх суворо. Бо інакше нам захочеться змінити по суті людську природу. Але, оскільки зробити це практично неможливо, ми будемо змушені вдатися до «зачистки» нації, до вже випробовуваних методів. Нам знову знадобляться гільйотини або масові розстріли, «ВЧК — ГПУ — КГБ», спецпсихіатричні лікарні для інакомислячих тощо. Все це вже було і повертатися назад не те що небезпечно, а згубно.

Ми бачимо, що нині позитивні моменти все ж переважають у діяльності елітних кіл України і віримо в те, що вони стануть визначальними в майбутньому.

1.8. Політичні партії у становленні національної та регіональної еліт: зарубіжний досвід

Один з викликів на нинішньому етапі демократичної трансформації України — формування національної еліти через інститут політичних партій, що побудовані на ідеологічно-програмній основі,

системну оцінку ситуації, визначити адекватність реагування на неї з боку місцевих еліт. Тому об'єктивно існує потреба в новій формі комплексної фіксації стану, проведення аналізу та прогнозування муніципального та регіонального розвитку.

Перша спроба підготовки такого національного документа нового формату, своєрідного орієнтира для місцевої еліти була зроблена Фондом сприяння місцевому самоврядуванню України у 2006 р.

Це був перший рік нової п'ятирічної каденції місцевих органів влади. Тому поява Національної доповіді саме тоді мала справити істотний вплив на подальший місцевий розвиток.

Автори доповіді поставили перед собою питання: які функції для різних груп місцевої еліти повинен був виконати майбутній масив Національних доповідей? Відповіді були такими:

1. функція щорічного віддзеркалення діяльності (або бездіяльності) представників центральних органів влади у сфері муніципального та регіонального розвитку, оцінки ефективності політики цих органів з боку еліти міст та регіонів;

2. функція «соціального замовлення» на ефективну державну політику з боку міст та регіонів;

3. функція «системи координат», яку отримують самі муніципальна та регіональна еліти для об'єктивної оцінки ефективності своєї політики;

4. функція «золотого джерела», яким за декілька років стане текстовий масив Національних доповідей для аналітиків, які отримують унікальний структурований матеріал, що даватиме змогу робити системні узагальнення;

5. функція історичної пам'яті муніципального і регіонального розвитку України (неоціненна з точки зору впливу на ситуацію). Якби ми сьогодні мали документи, що відображають всю драму становлення місцевого самоврядування та регіонального розвитку в Україні, то у нас був би шанс уникнути багатьох помилок та їх повторення, а також чітке уявлення про авторів цих помилок;

6. особливо важливими є такі документи для оновлених виборами муніципальної та регіональної еліт (за експертними оцінками у 2006 р. змінилося близько 60% сільських, селищних та міських голів та 80% депутатського корпусу місцевих рад), які мали б спертися у своїх діях на минулий досвід та позиціонувати себе у виборі нових шляхів розвитку;

7. функція «джерела ідей» для навчальних курсів та дослідницьких тем вищих навчальних закладів, які готують фахівців у сфері державного управління та місцевого самоврядування;

— стимулювання міжрегіональної інтеграції, подолання між-регіонального відчуження та інтеграція регіональних інформаційних, освітніх просторів у єдиний загальноукраїнський простір;

— створення ефективних механізмів представництва на загальнонаціональному рівні інтересів регіонів, а на регіональному — територіальних громад, забезпечення врахування самотності регіонів та їх конкурентних переваг при формуванні та реалізації державної регіональної політики.

Таким чином, регіональні еліти в Україні, виконуючи важливі державотворчі функції, водночас несуть у собі потенційно небезпечні явища, які за певних умов можуть призвести до надзвичайно неприємних для нашого суспільства наслідків.

2.3. Поле діяльності місцевих та регіональних еліт (основні проблеми місцевого і регіонального розвитку)

Для кращого розуміння масштабів і складності проблем, які мусять вирішувати не до кінця сформовані місцева та регіональна еліти, коротко нагадаємо про стан справ у цих непростих сферах суспільного буття.

Україна поставила перед собою досить амбітну мету, а саме: стати в майбутньому країною самоврядних громад. Аби її досягти, нам усім треба багато і сумлінно попрацювати над реформуванням місцевого самоврядування в цілому та формуванням місцевої, але не «містечкової», а вже суто європейської еліти, без залишків тоталітарного, напівколоніального минулого.

Умовою успіху будь-якої справи є об'єктивний, неупереджений погляд на ситуацію, що склалася, визначення основних проблем та опрацювання реалістичних планів їх розв'язання.

Муніципальна еліта України створила кілька життєздатних форм колективної роботи щодо осмислення сьогодення та перспектив розвитку місцевого самоврядування. Основними з них є: щорічні Всеукраїнські муніципальні слухання та Українські муніципальні форуми.

На цих зібраннях місцевої еліти всіх регіонів України, зазвичай, обговорюються найгостріші питання року.

Такий підхід, попри всі переваги колективної праці над пошуком ефективних стратегій подальшого руху у фокусі однієї ключової теми, має свої недоліки. За документами Слухань та Форумів важко відслідкувати стан та динаміку змін, як державної, так і місцевої політики, майже неможливо помітити зміни у поглядах представників міст та регіонів і зовсім марно пробувати узагальнити

та цивілізований перехід до партійної конкуренції у змаганні підходів до управління суспільними ресурсами. Таке протистояння партійних ідеологій, ідеологічних підходів до перспектив розвитку державності, у західних демократіях втілюється у політичній боротьбі між правими і лівими. Цей процес вважається позитивним для економік країни, бо відсутність чіткої самоідентифікації партій, їхня свідомість відстороненість від ідеологічних засад, натомість надмірне використання популістських гасел — не сприяють її розвитку. Відсутність ідеологічної структурованості, надмірний популізм, блоковість та «вождизм» є суттєвими проблемами українського політичного життя; крім того, існування кабінетних партій та практично повністю відсутній діалог між партіями та виборцями, що виникає тільки лише перед виборами, і цей діалог «лукавий». Існує певна «ліва зорієнтованість» виборця, та причина цього не в діяльності лівих партій, а в радянському минулому.

Оскільки більшість сучасних партій прагнуть бути *партіями для всіх*, а не тільки для якоїсь однієї суспільної верстви, тому вони пропонують суспільству цінності, здатні об'єднати більшість громадян. У розвитку демократичних основ держав провідне місце належить політичним партіям. За словами О.Реннея, «політичні партії створили демократію», і «сучасна демократія не уявляється інакше, як у партійному вигляді».

В більшості європейських мов слово «партія», «partel», «parti», «party» та ін. походять від латинського «partire» — «ділити», «розділяти», а на івриті — від маючого схожий корінь слова «пілег», в обох випадках підкреслюється, що мова іде про частину, яку виділили із єдиного цілого. І дійсно, якщо таким цілим вважати суспільство або державу, то партія виступає як її частина, що представляє певний спектр політичних уподобань їх громадян. За умов демократичного устрою партії сприймаються як складник «плюралістичного цілого», а в диктаторських однопартійних системах вони сприймаються як певний «авангард», «провідний компонент», правда, існування інших партій не допускається. При диктатурі партія урівнюється з державою, а при демократичній владі між партіями не повинно бути антагонізму і вона легалізує створення багатьох партій. Дехто з політологів та науковців вважають, що партії певним чином розколюють суспільство. А прихильники демократичного розвитку суспільства визнають в сучасному суспільстві наявність відмінностей на етнічній, расовій, релігійній, мовній, професійній, регіональній та ідеологічній основі, що і виражається у створенні партій, громадських об'єднань.

Партії — політичні організації, а політика по своїй суті пов'язана з владою і діями навколо неї. У визначенні політолога Р.Міхельса говориться, що «партія — зброя, за допомогою якої одні люди підтримують і закріплюють владу над іншими». Інший підхід у Д.Шумпетера: «Партія — група людей, бажаних вести спільну конкурентну боротьбу за владу». А на думку Є.Берка, «...партія представляє групу людей, що об'єдналися в ім'я того, щоб шляхом спільних дій і на основі спільних прийнятих для них принципів відстоювати національні інтереси». Більш «виборче» визначення дають партії Х.Ласвел та А.Каплан — це «група людей, яка сформувала власну платформу з проблем універсального характеру і висувують своїх кандидатів на виборах». Хоча класик французької революції М.Робесп'єр зробив такий висновок: «Скрізь, де я бачу амбіції, інтриги, лукавство і макіавелізм, там бачу я партію; всі партії по природі своїй жертвують інтересами суспільства».

Сучасну партію неможливо описати, не говорячи про вибори; стверджують, що навіть коли «якась група з дуже хиткою структурою чи слабо організована намагається, щоб її представників обрали в органи влади», вона теж представляє собою певним чином партію. Г. Сарторі говорить, що «партії і плюралізм свій початок беруть в одній системі мислення». Усі визначення інституту політичних партій історично пропонуються в межах категоріальної схеми: партії — це організації, що прагнуть досягти фізичного контролю над урядуванням, визначаючи кандидатів для певних структур та отримання політичного визнання й перемоги над конкурентами у виборчому процесі. Наприкінці XIX ст. політичні партії стали найважливішими складовими сучасних політичних систем. У цьому контексті раціональне визначення політичної партії дав М. Вебер, розуміючи під ними громадські організації, що спираються на добровільний прийом членів, ставлять собі за мету завоювання влади для власного керівництва й забезпечення активним членам відповідних умов для одержання визначених матеріальних благ чи особистих привілеїв або того й іншого одночасно.

Але партію потрібно відрізняти і від лобістів чи груп інтересів. Вони, як правило, намагаються вирішувати конкретні питання, в той час як партія займається питаннями більш загального характеру і її гомогенність значно вище. Партія намагається правити або приймати участь в управлінні, а група інтересів діє на владу для вирішення лише певних питань, але часто буває, що такі групи приходять до влади у партії і між ними зникає ця межа. Партії також більш структуровані і організованіші ніж різні рухи та блоки.

державної регіональної політики та проект розробленого на її основі відповідного Закону.

Концепція покликана дати відповідь на виклики, які постали перед Україною, виходячи з національного досвіду та врахування практики інших держав та керівних документів Ради Європи, інших європейських організацій.

Вона визначає засади здійснення ефективної сучасної державної регіональної політики, і є основою для ухвалення нормативно-правових актів України, для її реалізації.

За роки незалежності — підкреслюється в цьому документі — в Україні в основному сформовано організаційно-правові та інші основи реалізації державної політики у цій сфері. У 2001 році указом Президента України затверджено Концепцію державної регіональної політики, прийнято інші акти Глави держави, ухвалено низку законів та постанов Кабінету Міністрів України.

Проте в силу численних об'єктивних та суб'єктивних факторів наявні можливості забезпечення збалансованого розвитку України та її регіонів, поліпшення якості життя людей реалізуються недостатньо.

За сучасних умов перед Україною постали нові виклики та загрози, які суттєво впливають на розвиток держави, реалізацію національних інтересів та стан національної безпеки.

Реалізація нової Концепції державної регіональної політики, на думку її авторів, мінімізуватиме загрози національній безпеці України та сприятиме забезпеченню її національних інтересів.

Метою державної регіональної політики проголошено забезпечення високого рівня якості життя людини незалежно від місця її проживання, через забезпечення територіально цілісного та збалансованого розвитку України, інтеграції регіонів у єдиному політичному, правовому, інформаційному та культурному просторі, максимально повного використання їх потенціалу з урахуванням природних, історичних, культурних, соціальних та інших особливостей, підвищення конкурентоздатності регіонів та територіальних громад.

Основними напрямками державної регіональної політики Концепція називає такі:

- формування в регіонах ефективної системи публічної влади, спроможної забезпечити сталий розвиток території;
- сприяння поліпшенню матеріального, фінансового, інформаційного, кадрового та іншого ресурсного забезпечення розвитку регіонів;

у вищих ешелонах виконавчої влади. Згодом до економічної могутності Донбасу ця група додала міцні позиції у міжрегіональному і столичному бізнесі.

На початку 90-их рр. XX ст. високу активність виявляв харківський клан. Він здобув досить міцні позиції завдяки наявності в регіоні високого наукового та промислового потенціалу, вагомим культурним здобуткам. Великим авторитетом в Україні користувалися такі представники харківської регіональної еліти, як О.Масельський, Є.Кушнар'єв та ін. Проте передчасна смерть — першого від хвороби, а другого від «дружнього» пострілу — перетворила проблему лідерства цього елітного загалу у нерозв'язну задачу.

Не пас задніх на зорі незалежності і південний регіональний клан. Вихід до моря й унікальні можливості, що їх давало прикордонне положення, велика кількість портів з розвинутою інфраструктурою, суднобудування, наближеність до театру воєнних дій у Придністров'ї, давні традиції «порто-франко» та властива південцям рухомість і підприємливість — все це робило південну регіональну еліту надзвичайно конкурентноздатною та небезпечною для інших регіональних еліт. Однак, в силу різних обставин, на яких ми не маємо наміру тут зупинятися, південний клан не скористався потенційними можливостями повною мірою.

Після приходу до влади Л. Кучми відбувається «ренесанс» дніпропетровського клану. Л. Кучма негайно заявив, що українська національна ідея не спрацювала. Українському суспільству замість ідеалів незалежності, духовного розвитку, повернення до Європи було запропоновано єдину цінність — гроші. В суспільну мораль впроваджувалась думка про те, що дозволено все, що веде до збагачення. Популярним стало гасло «дикого капіталізму»: зроби гроші чесним шляхом, якщо не можеш іншим.

Дніпропетровцям вдалося на певний час вивести з конкурентної боротьби донецьку регіональну еліту.

Найбільш яскравим представником дніпропетровського клану можна вважати П. Лазаренка.

Нині в Україні тривають процеси становлення та оформлення регіональних еліт.

Регіональна політика України у цьому контексті потребує пошуку компромісних рішень.

Дуже велике значення можуть мати нещодавно розроблені Міністерством регіонального розвитку та будівництва України концептуальні документи. Йдеться насамперед про Концепцію

Особливості функціонування представницьких органів влади у системі державного устрою значною мірою обумовлюють рівень демократії у державі, створення реальних умов для забезпечення гідного життя і свободи особистості та її реалізації, захисту її соціальних і економічних прав, стабільність розвитку політичної системи та її здатність адекватно реагувати на зміни в суспільстві. Тому питання становлення національної еліти значною мірою залежить від умов та механізму її відбору, що найчастіше відбувається через виборчу систему, що є в країні та системи навчання та перенавчання державних службовців.

Через це ми часто спостерігаємо низьку ефективність функціонування інститутів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування через такі причини, як:

- незадовільний рівень кваліфікації значної частини державних службовців і службовців місцевого самоврядування, їх правової та політичної культури, нездатність запроваджувати на практиці новітні технології менеджменту для державного та муніципального управління;

- нерозуміння державними службовцями і службовцями місцевого самоврядування свого соціально-політичного та функціонального призначення, принципової різниці у природі цих двох самостійних видів публічної служби;

- відсутність самостійної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації службовців місцевого самоврядування;

- низький рівень заробітної плати державних службовців та службовців місцевого самоврядування і, як наслідок, високий рівень плинності кадрів, поширення корупції та відсутність мотивації щодо ефективної управлінської діяльності;

- значний вплив органів державної влади на прийняття рішень з питань соціально-економічного та культурного розвитку територій з метою захисту політичних та корпоративних інтересів.

Найсуттєвішою нині рисою органів місцевого самоврядування (міських, районних, обласних рад) є те, що їх легітимізація відбувається за безпосередньої чи опосередкованої участі територіальної громади через політичні партії, що діють в межах відповідних адміністративно-територіальних утворень і виключно через вибори. Теж саме можна говорити і про органи державної влади. Політичні партії за умов демократії репрезентуючи інтереси різних соціальних, політичних, фінансових груп, ще й оформлюють та обґрунтовують їх ідеологічно — у вигляді систематизованих

програмних вимог по відношенню до влади та політики держави і формують управлінську еліту органів місцевого самоврядування. Тому через який механізм це відбувається — актуальне питання.

Вади вітчизняної виборчої системи про які вище вже згадувалось, спонукають нас звернути увагу на зарубіжний досвід. Розглянемо особливості партійної системи Франції, котра має достатньо спільних рис суспільно-політичного розвитку з українськими політичним процесом і їх вивчення сприятиме виникненню наукового підходу до формування державного впливу на становлення державницької та партійної еліти в Україні, тому досвід партійного будівництва Франції досить актуальний для вітчизняних реалій.

Франція одна з провідних економічно розвинутих країн Західної Європи і світу, де давно діють закони ринкової економіки, але водночас існує сильна система соціального захисту, яка є характерною ознакою французької соціально-економічної моделі розвитку. Оскільки Франція є однією з рушійних сил європейського інтеграційного процесу, то її діяльність в ЄС і визначення її впливу на прийняття загальноєвропейських рішень дають можливість більш глибоко і повно з'ясувати механізм та особливості формування спільної європейської політики як важливого складника світового історичного процесу новітнього часу. Глава Французької держави — президент, котрий обирається всезагальним прямим голосуванням. Законодавча влада здійснюється парламентом, який має дві палати: Національні збори та Сенат. Національні збори обираються за мажоритарною системою в 2 тури строком на 5 років і складаються з 577 членів: 555 членів обираються в 555 виборчих округах у метрополії і 22 члени — у заморських департаментах.

Особливо заслуговує на вивчення досвід Франції у створенні механізмів тісної співпраці парламенту і органів місцевого самоврядування через механізм формування «верхньої палати» вищого законодавчого органу Сенату, де діє система непрямих виборів. Схема виборів senatorів у Франції виглядає так: виборці на рівні адміністративно-територіальної одиниці — комуни — обирають членів місцевого представницького органу (перший ступінь), який обирає делегатів (другий ступінь), котрі беруть участь у виборах senatorів (третій ступінь). Верхня палата законодавчого органу країни Сенат (346 senatorів) обирається «виборчим колегієм», який складається з депутатів, регіональних радників, обраних в департаменті, просто генеральних радників, делегатів муніципальних рад або заступників делегатів — всього 95% представників від муніципальних рад. Це єдині вибори, де голосування обов'язкове

протистояння різних інститутів влади, і є по суті неформальними спільностями, які існують паралельно з формальними.

В Україні регіональні еліти швидко вдалися до встановлення нових та відновлення старих кланових зв'язків, які існували ще в радянський період, з огляду на дезінтеграцію суспільства та розбалансованість апарату управління.

Частина вчених вважає, що сьогодні в регіонах політичні інтереси та інтереси бізнесу меншою мірою схильні до взаємоузгодження, ніж це було у перші роки незалежності. А отже, олігархія на регіональному рівні перетворилася з реальної політичної сили на фантом масової свідомості, хоча висновок про закінчення ієрархічної стадії розвитку регіонів був би передчасним.

Із здобуттям Україною самостійності набула поширення практика формування владної еліти країни за рахунок регіональних еліт.

На початку 90-х рр. минулого століття найбільш впливовою в Україні була західноукраїнська еліта, яка походила з львівської дисидентської контреліти. До неї можна віднести В. Чорновола, Д. Павличка, Л. Скорика, І. Юхновського, трьох братів Горинів, В. Червонія, І. Гриніва, подружжя Ігоря та Ірини Калинців, Я. Кендзьора, до яких приєдналися кияни — І. Драч, Ю. Костенко, І. Заєць та ін.

Львівський клан використовував оригінальну комбінацію ресурсів:

- соціальний — нові люди у владній еліті;
- символічний — створення української держави, проєвропейська орієнтація;
- культурний — українська національна ідея, відродження української мови та культури, ліквідація «білих плям» в історії України.

Дніпропетровський клан, який був найсильнішим в Україні в радянський період, в той час займав очікувальну позицію. Суть її полягає в тому, що боротися за незалежність України з ризиком для своєї кар'єри, а, можливо, з небезпекою для здоров'я і життя, дніпропетровцям не хотілося, але ще більше не хотілося відходити далеко від «хлібних місць» у владі.

Донецький клан на початку 90-х рр., так само як і «львів'яни», почав активно претендувати на «владний Олімп». При цьому, він спирався на вугільну галузь. Показовим є той факт, що в 1990-1995 рр. три з чотирьох прем'єр-міністрів України (В. Масол (двічі), В. Фокін, Є. Звягільський) були вихідцями з Донбасу. Основна стратегія донецької регіональної еліти була націлена на боротьбу за посади

еліт. При цьому, в арсеналі науковців є чимала кількість підходів до їх розв'язання.

Особливо делікатним є питання персоналій. Воно й не дивно, адже йдеться про найбагатших і наймогутніших людей країни.

Останнім часом, наприклад, дослідники при визначенні типології політичного спектра регіональних еліт базувалися здебільше на класичних критеріях: праві, ліві, центр. Але у зв'язку з тим, що українські партії є по суті більш або менш вдалими бізнес-проектами окремих політиків і не враховують, не відображають принципових, істотних інтересів регіональних еліт, вчені були змушені змінити підходи.

Найбільш вдалою та завершеною, на наш погляд, стала в даному випадку концепція клієнтального характеру елітних структур, створених на основі груп приватних інтересів. Спробуймо і ми скористатися цією концепцією.

Клани, стратегічні групи, групи тиску, внутрішні партії, обійми — це та неформальна структура, яка від початків незалежності стала притаманною українським регіональним елітам. В нормальній бюрократичній державі такого роду зв'язки не існують. Точніше, вони не повинні існувати, оскільки мають руйнівний вплив на роботу інститутів управління, бо при таких взаєминах відносини особистої відданості стають домінуючими.

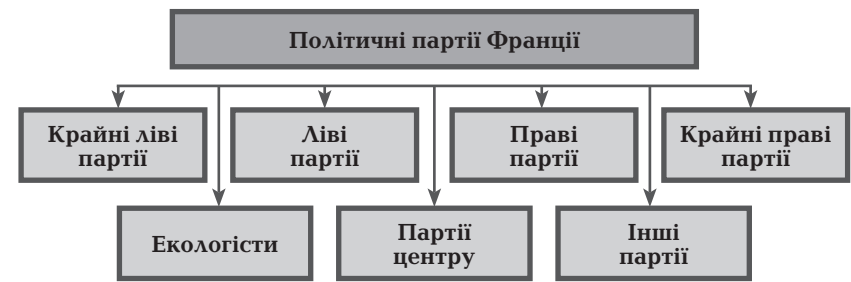
Вся система неформальних політичних та бізнесових зв'язків в Україні нині утворює так звану «клієнтелу».

«Клієнтела» — це форма соціальної, персональної, або колективної залежності, що породжується нерівномірним розподілом ресурсів влади і багатства. Присутні відносини патрон — клієнт, існує сукупність зв'язків між членами елітних груп, які формують і забезпечують у різні способи реалізацію інтересів цих груп.

Клієнт і патрон перебувають на різних рівнях ієрархії. Це створює асиметрію, нерівність, мініпіраміди, які не вписуються у формальну організацію суспільства.

Важливе місце в характеристиці сучасних регіональних еліт відіграє поняття «клан». Клан складається навколо впливового лідера і сприяє тому, що керівні пости монополізуються цією неформальною групою еліти. Клани становлять собою своєрідні групи взаємодопомоги. Вони відрізняються неієрархічною структурою, відсутністю фіксованих посад, непостійним членством, наявністю загальних інтересів і навіть деяких моральних принципів. Вони спільно розробляють проекти, нагромаджують корисні зв'язки та необхідну інформацію. Такі об'єднання виникають як реакція на

для членів виборчого колегію. Частина Сенату змінюється раз в 3 роки. Заборонено поєднувати мандати сенатора і депутата Європарламенту. Система обрання senatorів змінюється в залежності від їх кількості, що обирається: де 3 сенатори від департаменту або менше, то використовується мажоритарна система в 2 тури; якщо це 4 сенатори чи більше — то пропорційна. Формування політичної системи країни відображає певною мірою національну специфіку країни, її історію та етно-ментальні особливості. На останніх парламентських виборах у Франції своїх кандидатів висунули майже 80 партій, а на місцевих виборах ще більше. Політичні партії у Франції мають таку класифікацію (див. мал. 1):



Мал. 1. Структура політичного спектру партій Франції, представлених у парламенті.

Депутати Національних зборів обираються загальним прямим таємним голосуванням на мажоритарній основі — це означає, що для перемоги вже в першому турі один з претендентів в своєму виборчому окрузі має набрати більше половини голосів (50% +1 голос). Як правило, таке відбувається нечасто. Наприклад, на парламентських виборах 2002 року лише 58 кандидатів змогли вже в першому турі забезпечити собі депутатські мандати. У другий тур виходять ті претенденти, які в першому турі набрали більше 12,5% голосів. Іншими словами, це може бути два, три і більше кандидатів. Щоб одержати заповітний депутатський мандат, одному з них достатньо буде обійти суперників, одержавши просту більшість голосів. На останніх виборах 2007 року, які проходять, як правило, в два тури, за даними міністерства внутрішніх справ, яке відповідає за організацію і проведення виборів, на 577 місць в нижній палаті парламенту претендували 7639 кандидатів від приблизно 80 політичних партій і рухів,

що в середньому становить 13 претендентів на кожен виборчий округ (подібний показник і в Україні). В цілому кількість претендентів помітно менша, ніж кількість на попередніх виборах 2002 року. У списки виборців внесено 43,8 мільйони осіб. Їм належало визначити склад Національних зборів на майбутні п'ять років. Для них було розгорнуто понад 64 тис. виборчих дільниць. Найбільша кількість кандидатів — 561 особа — висунуто від організації «Лютуврієр». Значні передвиборні заgonи сформовані також нині правлячим право-консервативним Союзом за народний рух (СНР) — 546 кандидатів, украї правим Національним фронтом (557), демократами-центристами (535), соціалістами (530), комуністами (518) і «зеленими» (526). Більше 41% від загального числа претендентів становлять жінки.

За результатами першого туру виборів, який пройшов 10 червня 2007 року, було обрано 105 депутатів з 577, які гарантовано зайняли місця в Національних зборах Франції, оскільки набрали 50 і більше відсотків голосів виборців. По завершенні другого туру парламентських виборів упевнену перемогу отримала пропрезидентська більшість. Незважаючи на той факт, що результати першого туру намітили чітку тенденцію появи ознак двопартійної системи у Франції, у Національних зборах своє представництво отримали крім фаворитів з Союзу за народний рух та Соціалістичної партії й інші політичні сили, які приєдналися до правого або лівого блоку.

Французькі політики наголошують, що Франція пододала довгий шлях державотворення впродовж останніх 200 років. Країна не раз переживала політичні та економічні кризи і одним з виходів часто слугували дочасні вибори. Коли виникають проблеми між президентом і парламентською більшістю, або президентом і суспільною думкою, що часто виливається у потужні масові маніфестації, то вихід з критичної ситуації і її вирішення — розпуск парламенту. Цим важелем впливу користується президент країни. Україна лише на початку цього шляху — наголошують французи, а тому політичні кризи природні. З досвіду політичної системи Французької республіки для України потрібно звернути увагу на систему мажоритарних виборів. Можливо, варто було б і повернутися до неї (особливо на місцевих виборах), але в удосконаленому вигляді.

Перше. Необхідно зменшити величину виборчих округів, вони повинні співпадати з межами адміністративно-територіальних одиниць. Наприклад, в Іспанії межі округів повинні збігатися з межами провінцій, у Фінляндії вибори проводяться у 12-18 виборчих

Неабиякою мірою загострюють ситуацію особисті амбіції місцевих лідерів, їх корисливість, кар'єризм, нездатність іти на компроміси, прагнення уникнути персональної відповідальності за помилки і злочини. В місцевій еліті також цілком позначилися протистояння між тими, хто прагне інтегрувати Україну у світову економіку, і тими, хто не хоче і боїться цього.

Показовим є те, що місцеві еліти ведуть боротьбу не за домінування, а за одноосібне панування, за повне витіснення конкурентів на узбіччя історичного розвитку. «Бої без правил», які тривають сьогодні на місцях, перетворюються на зведення остаточних рахунків зі своїми політичними опонентами та бізнес-конкурентами. Тепер тільки перемога може бути запорукою виживання тих чи інших груп місцевої еліти. Горе переможеним!

Таке становище не може вважатися нормальним і повинно бути рішуче змінено.

Насамперед треба подбати про створення на місцях «єдиних команд», члени яких будуть націлені на співпрацю, готові поступатися власними інтересами в ім'я загального блага. Йдеться, отже, про гармонію внутрішньоелітних відносин, про взаємну пошану й довіру членів команд, про те, що об'єднує еліту, робить її міцною та продуктивною.

Очевидно, що такі відносини не можуть виникнути відразу. Цього можна досягти лише крок за кроком, поступово, від покоління до покоління, в результаті цілої серії вільних і чесних демократичних виборів, які врешті-решт і приведуть до формування єдиної здорової ефективної місцевої еліти. Ця еліта буде усвідомлювати, що у цивілізованому суспільстві політична боротьба має вестися в правових рамках, що лише діалог і компроміси можуть гарантувати успіх і стабільність, забезпечити нормальне функціонування всього суспільного організму.

2.2. Регіональні еліти — становлення та перспективи

Проблеми регіональної еліти в Україні постійно перебувають у центрі уваги вітчизняної елітології. Інституалізація регіональних еліт, взаємовідносини різних угруповань, конфлікти між ними — визначають основні напрями досліджень наших науковців в сучасних умовах.

Найбільшу складність для вивчення становлять питання внутрішньої структури, історії виникнення, шляхів та методів здобуття впливу, персональної участі окремих осіб у діяльності регіональних

«перестають чути голос знизу». Часом вони віддають перевагу глобальним проблемам (напр.: державна мова, НАТО), що не надає їхній діяльності ефективності, віддаляє від конкретики сьогодення.

Свідомість місцевої еліти перебуває під сильним впливом консервативно — авторитарних ідей, теорій та концепцій. Хоча в цілому вона зорієнтована на високопродуктивну й творчу працю. Вселяє надію й те, що найближчий резерв еліти (майбутні менеджери, державні та муніципальні службовці, фінансисти) керується у своїй діяльності переважно суспільно-доцільними мотивами.

Характеризуючи місцеву еліту та контреліту, науковці відзначають, що вони інколи виявляються враженими «дитячими хворобами» демократії. Деякі з цих неприємних, але не смертельних хвороб — цілком зрозуміла реакція на соціалізм радянського зразка. Їх треба просто пережити, остерігаючися лише можливих ускладнень. Але деякі хвороби становлять вже цілком певну небезпеку. Вони несуть з собою такі явища, як: тотальне заперечення всіх, у тому числі й розумних, цінностей соціалізму та спроба замінити їх іншими; «свобода» нічим не обмеженого індивідуалізму; перетворення особистого збагачення в єдину мету життя, для досягнення якої придатні всі методи; претензії на різноманітні привілеї замість турботи про зростання добробуту громади та зміцнення держави; безвідповідальне, суто споживацьке ставлення до народних надбань як матеріальних, так і духовних.

Цікавими для нас є результати вивчення ціннісних орієнтацій місцевої еліти, які приводить у своїй монографії вже згадуваний нами О.Крюков. Він стверджує: 88,4% опитаних заявили, що для людей їхнього кола (місцевої еліти) принципове значення має пошана співгромадян. 94,2% вказали на професіоналізм і важливість самореалізації власних здібностей. 89% заявили, що щасливе сімейне життя — найважливіший мотив чесної праці та високої самовіддачі. Водночас слава і багатство, якщо вірити результатам дослідження, для багатьох не мають принципового значення в житті. 53% відзначили принциповість для них таких цінностей, як краса і духовність. Разом з тим, для кожного десятого такі цінності не мають значення.

Основою широко відомих внутрішніх конфліктів в середовищі місцевої еліти в Україні є полярність позицій її представників з питань політичного режиму, принципів взаємодії з іноземними інвесторами і компаніями, загальних перспектив соціально-економічного розвитку. Тобто, в даному випадку йдеться про питання, які торкаються самого існування правлячої еліти та умов її діяльності.

округах та одному окремому окрузі Аландські острови, у Швеції вибори проводяться у 310 округах тощо.

Друге. Не варто форсувати виникнення двопартійної системи на парламентських виборах — це не сприятиме зміцненню демократії, навіть у Франції, з її історією формування демократичних засад, у парламенті присутні маса партії, а у виборах приймало участь понад 80, що говорить про ідеологічну багатоманітність і політичну свободу населення;

Третє. Органи місцевої влади, які потім формують Сенат, теж формуються за мажоритарною системою, але на партійній основі. Тобто хто має більшість у місцевих органах влади, той має її і в Сенаті.

Проблема України в тім, що на сучасному етапі формування політичної системи використовується демократична, але найбільш недосконала система як місцевих, так і парламентських виборів, яка не сприяє ні розвитку партійної демократії та ідеологічному позиціонуванню, ні розвитку парламентаризму в країні, перетворюючи партії або в політичні холдинги або закриті акціонерні товариства. Зарубіжний досвід формування демократичних засад політики не враховується в роботі органів влади.

Узагальнення досвіду роботи зарубіжних еліт, можливе використання його в Україні сприятиме формуванню ефективної моделі центральної і місцевої нашого суспільства. Без знання їх досвіду, особливо тих, які або вийшли з тоталітарного простору, або будували демократію у не сприятливих зовнішньополітичних умовах, неможливо пройти шлях утвердження державності України.

Звернемося до досвіду Ізраїля. Первинними адміністративними органами в Ізраїлі є органи місцевого самоврядування. Вони представляють собою владу, яка обирається жителями населених пунктів і управляє життям на місцях. Держава делегує органам місцевого самоврядування максимум своїх повноважень, забезпечуючи жорсткий контроль за їх виконанням й за фінансовою (бюджетною) дисципліною в т.ч. Міністерством внутрішніх справ здійснюється контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування, включаючи санкціонування розмірів муніципальних податків і муніципального бюджету, а також встановлюються розміри державних дотацій і навіть число делегатів від кожного поселення (два і більше) при формуванні місцевих та регіональних рад, в залежності від числа жителів. У випадку, коли місцевий орган влади не спроможний успішно функціонувати (недотримання бюджетної дисципліни, конфлікти в місцевій раді, що заважають її роботі, корупція та

ін.), Міністр внутрішніх справ має право розпустити місцеву раду чи адміністрацію, тимчасово передати управління спеціально уповноваженій особі або комісії і призначити до наступних виборів виконуючого обов'язки голови ради, та раду. Коли виникає особливо складна ситуація, Міністр призначає спеціальну комісію, що складається не з місцевих жителів, а з працівників Міністерства внутрішніх справ. Призначення ради або спеціальної комісії — це один із механізмів контролю і законодавчого унормування наглядової роботи за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Другий спосіб контролю — діяльність Державного контролера. Він призначається президентом по рекомендації Кнесету на 5 років, не залежний від уряду, а відповідає лише перед парламентом. Контролер перевіряє і фінансову діяльність органів місцевого самоврядування, виконуючи контрольно — стримуючу роль для органів державної влади і місцевого самоврядування. Результати своїх перевірок він публікує в щорічному звіті, який містить також рекомендації по усуненню знайдених недоліків, але водночас контролер не має повноважень примусити структуру виконати ці рекомендації. Якщо виникли підозри у скоєнні кримінального злочину, він передає справу на розгляд генеральному прокурору або — в парламентську комісію державного контролю, яка має можливість призначити слідчу комісію. Головна роль звіту Контролера — в його щорічній публікації (гласності), що дає змогу суспільству дізнатись про законність дій влади. Не лише суспільні та державні діячі чи особи, пов'язані з закладами, що перевіряються, очікують звіт Державного контролера, а й рядові громадяни, яких цікавить питання використання державних коштів як платників податків — це дає можливість скласти уявлення про дії існуючої коаліції чи влади в цілому. Ця думка є провідною при волевиявленні виборців на виборах. В компетенцію Державного контролера входить розгляд скарг громадян; він тоді виступає як Уповноважений по скаргах громадян. Громадянин, котрий вважає себе потерпілим від зловживань, свавілля, бездіяльності державних чиновників або має інформацію про такі дії в органах влади, може у письмовій формі чи усно подати скаргу державному контролеру. Уповноважений по скаргах громадян зобов'язаний розглянути кожне таке звернення і якщо є його підтвердження, направляє його до закладу з рекомендаціями як виправити стан справ на ліпше.

У звіті Уповноваженого по скаргах громадян є результати перевірки фінансового стану партій, адже в 1973 році в країні прийнятий закон про їх фінансування і кожна з партій має право на

Спробуємо поглянути на проблеми місцевої еліти, окреслити якісні характеристики, головним чином, через аналіз тих проблем, які стоять нині у сфері місцевого і регіонального розвитку. Давайте з'ясуємо, наскільки вони (еліти) відповідають рівню завдань, що виникли перед територіальними громадами та регіонами.

2.1. Місцева еліта — форпост влади

Проблеми формування та функціонування місцевої еліти мають для молодой української держави першорядне значення. Адже між нею і «маленькими українцями» — немає більше нікого. Тому, від того, хто стоїть на чолі територіальних громад, на кого орієнтується основна маса населення, чия думку вважає правильною, значною мірою залежить доля цілої нації.

Необхідно сказати, що в Україні були раніше і є нині чимало кваліфікованих і водночас високо моральних лідерів, які становлять гордість не лише їхніх громад, а й усього українського народу і якими могла б пишатися будь-яка європейська країна. Серед них можна назвати Бодрова Ю.І. — Уманського міського голову, Гержова Ю.І. — Вознесенського міського голову, Глухова М.В. — Кременчуцького міського голову, Куліченка І.І. — Дніпропетровського міського голову, Лук'янченка О.О. — Донецького міського голову, Мазурчак О.В. — колишнього Кам'янець-Подільського міського голову, Попова О.П. — колишнього Комсомольського міського голову, Сальдо В.В. — Херсонського міського голову, Соколова О.В. — Чернігівського міського голову, Удовиченка В.П. — Славутицького міського голову, Федорука М.Т. — Чернівецького міського голову, покійного нині Чайку В.А. — колишнього Рівненського міського голову, Чайку В.Д. — Миколаївського міського голову, Шелепницького І.О. — голову Чернівецької обласної ради, Шкутяка З.М. — колишнього Івано-Франківського міського голову, Шремфа Л.О. — колишнього Судацького міського голову та багатьох інших.

Але, на жаль, не вони наразі визначають обличчя місцевої еліти. Українські вчені спробували з допомогою соціології створити її своєрідний колективний портрет і одержали такі результати.

Представники місцевої еліти постають перед нами, як люди, яким притаманна орієнтація на застарілі ресурси державної політики, які не можуть реалістично оцінити зміни в суспільстві, зокрема, нове місце і роль у ньому людини й у цілому суб'єктивного чинника як базового для подальших суспільних реформ. Тому, ставши до керма управління, вони за стереотипами радянської доби

2.

Регіональні та місцеві еліти в умовах фінансової та економічної кризи

Відразу необхідно підкреслити, що в періоди кризового розвитку значення місцевих та регіональних еліт зростає просто неймовірно. Нічого дивного в цьому немає. Адже кризи послаблюють можливості центрального уряду, посилюють горизонтальні зв'язки та надають місцевим політикам гарну нагоду виявити себе як справжніх захисників інтересів «маленьких українців».

Проблеми формування, становлення і розвитку місцевих еліт в сучасній Україні досліджують буквально лічені люди. Першою спробою осмислити процеси, які відбуваються у цій сфері, були зроблені світої пам'яті Н.Шиманською — талановитою і енергійною жінкою, депутатом Київради так званого першого демократичного скликання. Її зусиллями був підготовлений і виданий довідник «Хто є хто в місцевій владі України. 1994-1998». Упорядники цього надзвичайно цікавого сьогодні видання започатковували серію книг про діячів місцевого самоврядування. У довіднику представлені передусім перші особи тогочасної місцевої представницької і виконавчої гілок влади. Зауважимо, що то був початковий етап державотворення, становлення місцевого самоврядування.

У передмові до збірника Н.Шиманська писала: «Плине час, стає історією те, чому ми ще зовсім недавно були свідками, або учасниками. Стираються важливі миттєвості, а може якраз вони б дали відповідь нащадкам, чому саме так, а не інакше здійснювалася на ноги самостійна Україна».

Проте слід підкреслити, що книги того часу мають не лише суто пізнавальне значення. Особи, біографії яких подані там, часто густо ставали засновниками нових місцевих елітних груп, батьками аналогічних загальнонаціональних утворень. Отже, ми просто зобов'язані спиратися на доробок наших попередників, використовувати їхню безцінну спадщину.

грошову підтримку для ведення передвиборчої кампанії і діяльності фракції у Кнесеті. Сума встановлюється відповідно до числа парламентаріїв від кожної партії. Державний контролер перевіряє чи не перевищують видатки партії виділеного їм державою бюджету. Крім державного субсидування, партії мають право отримувати фінансову підтримку від кожної приватної особи в розмірі не більше 20 тис. шекелів у рік, а в час виборів — не більше 40 тис. Партія зобов'язана публікувати імена спонсорів, щоб контролер міг перевірити, чи не має цей спонсор преференцій від міністерств чи інших органів влади, на чолі яких перебувають предстаники партій, які вони фінансують.

Для розвитку місцевої еліти в Україні є актуальним ізраїльський досвід запобігання корупції шляхом формування інституту контролю діяльності місцевих органів влади через Міністерство внутрішніх справ та Державного контролера; формування муніципалітетів через забезпечення базового територіального представництва; 2% виборчий бар'єр для муніципалітетів та місцевих рад, що дає значно ширше представництво в них різних соціально-політичних груп; досвід децентралізації та субсидіарності між місцевою владою і державними органами. В Ізраїлі є корисний для України приклад дії демократичного принципу розподілу влади і повноважень, що отримав втілення у чіткому поділі влади на центральну та місцеву. Шукаючи власні шляхи політичного і суспільно-економічного розвитку, ми не враховуємо зарубіжний та часто забуваємо і навіть не знаємо про свій історичний досвід. Їх використання у поєднанні з сучасними націокультурними особливостями країни вже давно могли б принести позитивні зміни у розвитку системи публічної влади української держави, а необхідність проведення адміністративно — територіальної реформи уже давно стала необхідною умовою дальшого демократичного розвитку України, і громадська думка набагато більше прихильна до майбутніх змін, за умови, що вони сприятимуть підвищенню ефективності діяльності місцевих еліт.

Крім всього, однією з головних проблем українського суспільства нині є відсутність прагнення до узгодження дій різних груп еліт у справі будівництва української держави навіть в часи затяжних економічної та політичної криз. Причин цьому багато — як соціально — політичних (різний ідеологічний підхід до її побудови і навіть невизнання права на її існування), так і особистісних, що пов'язані з амбіціями лідерів основних політичних сил, адже партійна система в Україні носить в основному титульний і мало ідеологічний характер. Титулом партії, як правило, є харизматична

особистість, що очолює політичну партію чи блок. В країні занадто довго тривають дискусії про національну ідею, про стратегію будівництва заможного та демократичного суспільства, але політики, увійшовши до парламенту, у своїй більшості залишаються «партійними гвинтиками» у кращому випадку партійцями у політиці, а не державними людьми. Верховна Рада України є свого роду відзеркаленням стану суспільства з «усіма його виразками». Її робота впливає і на політизацію органів місцевого самоврядування, обраних на пропорційній основі, що заважає вирішувати соціально-економічні питання розвитку територіальних громад. Вибори 2006-2007 рр. і суспільно-політична ситуація в Україні вказують на необхідність прискорення процесу оновлення як всеукраїнської, так і регіональних еліт за рахунок приливу нової еліти та активу, укріплення позицій політичних партій як елементів громадянського суспільства. Для більш ефективного протікання цього процесу нам необхідно врахувати досвід зарубіжних країн, які проходили цей шлях — Ізраїлю в тім числі.

У відповідності до ізраїльського законодавства (Закон про партії) «Партія — об'єднання, спільнота людей, що мають намір законним шляхом досягти політичних або соціальних цілей і отримати представництво у Кнесеті».

Першим у світі документом, що надав партіям законодавчу легітимізацію стала західнонімецька конституція, прийнята 1949 року: «В оформленні політичної волі народу приймають участь партії, що створюються безперешкодно. Їх внутрішня організація повинна базуватися на демократичних принципах і на них покладається обов'язок давати звіт про джерела фінансування, витрати і майно». Надалі багато держав узяли досвід західної Німеччини за приклад і закріпили статус партій в країні законодавчим шляхом. Нині часто практикується державне фінансування партій, визнаючи тим самим роль партій як частини механізму демократії. У єврейській державі це було зроблено лише через 20 років після її відновлення, коли було прийнято Закон про фінансування партій і лише у 1992 році їх статус було закріплено у Законі про партії. Закон наголошує на тому, що в кожній партії повинна існувати контрольна інстанція; крім того, в нього включені правила фінансування партійних праймерізів (*внутрішніх виборів*), заборона партії займатися комерційною та іншою економічною діяльністю. В ньому обумовлені умови існування легальної партії і її обов'язки: зареєструватися у «Реєстрі партій», сформулювати демократичним шляхом свої центральні органи, прийняти статут, програму партії і регулярно звітуватися перед

розвиток. Мас-медіа часто у свідомості політиків також можуть створити перекохану картину, особливо якщо в того або іншого політичного діяча немає додаткових джерел інформації: на телеекрані будь-який суспільний або політичний протест виглядає значно більш гострим, ніж є насправді.

Як висновок, засоби масової інформації є одним з головних засобів впливу діючої влади на формування громадської думки — специфічного стану суспільної свідомості, який містить приховане чи реальне ставлення різних соціальних спільностей до події, фактів або процесів соціальної дійсності, включаючи політичну діяльність. Громадська думка фіксує насамперед сприйняття дійсності через призму масової свідомості. В ній віддзеркалюються як спільні, так і специфічні інтереси класів, національних, професійних, духовних та інших спільностей, у цілому суб'єктів політичного процесу. Громадська думка, як політичний інститут, бере участь у здійсненні влади. Це важливий механізм прийняття політичних рішень на всіх рівнях.

Оскільки громадська думка виступає знаряддям політики, то її формування є сферою боротьби за владу, яку повсякчас ведуть еліти, і яка формує політичну систему. Крім того, в демократичному суспільстві засоби масової інформації забезпечують важливі права громадян: право на отримання інформації; право на свободу висловлювати думку та ідеї. Вони дозволяють громадянину, що входить до складу меншості (опозиції), висловлювати свою думку. В демократичній державі право приймати рішення має більшість, тому публічна дискусія дає можливість висловитися приватним особам та організованій меншості, опозиційним партіям — всім тим, хто думає по-іншому, ніж більшість, і все-таки опосередковано чи прямо впливати на формування рішення. Вони можуть критикувати більшість, що знаходиться при владі, і переконувати слухачів і читачів в своїй правдивості власних тверджень. А це є ефективним інструментом механізму демократичного правління, який безпосередньо впливає на формування типу політичної системи.

Крім того, засоби масової інформації служать агентами соціалізації, адже саме вони знайомлять громадян з нормами і принципами демократичного ладу. Оприлюднення засобами масової інформації всіх фактів, що стосуються діяльності політичних структур, знімає з політичних процесів не тільки ореол святості, але і статус надмірної таємності. Відзначена тенденція призводить до змін у характері діяльності уряду, руйнує традиційну дипломатію і підриває сформовану систему статусів.

Тому, на нашу думку, для формування у громадян політичної та правової культури необхідний постійний потік інформації про політичні процеси, вона стає доступною для суспільства з ряду причин.

Перше — внутрішня конкуренція між засобами масової інформації, коли постійно кожен із них співпрацює з політичними структурами з метою одержання ексклюзивної інформації, породжує інформованість.

Друге — внутрішні розбіжності і напруженість в політичних структурах, нездатність регулюючих механізмів послабити їх перетворюють засоби масової інформації на альтернативні канали рішення внутрішньоструктурних конфліктів. Відомі випадки, коли внутрішньопартійні і навіть внутрішньоурядові розбіжності вирішуються завдяки впливу засобів масової інформації, оскільки учасники не можуть прийти до позитивного вирішення проблеми в рамках існуючих процедур.

Третє — розвиток нових технологій, насамперед у сфері теле- чи радіомовлення, дозволяє вести багато передач у прямому ефірі. Засоби масової інформації стають сценою, на якій розгортається політична дія — вирішуються кризи, ведуться переговори, відбуваються суспільні протести. Ці нові «арени» впливають на самі події. Крім того, засоби масової інформації можуть навіть поглибити існуюче політичне суперництво, тому що в ході репортажу іноді перебільшується гострота конфлікту, підсилюється його драматизм, задля того щоб матеріал був більш цікавим для глядача чи слухача. Надлишок інформації, що отримується громадянами, затрудняє процес сприйняття реальних подій і може призвести їх викривлення та до несподіваних результатів. Наприклад, наслідком надлишкової уваги до конфліктів у політичних структурах може стати реакція у вигляді негативної оцінки демократії в цілому, що не виключає виникнення сумнівів у доцільності, або висновку про доцільність заміни демократії іншою системою влади (не виключаючи тоталітарної), що гарантує стабільність і безконфліктний

Державним контролером про ведення внутріпартійних фінансових справ. Державного контролера призначає президент за поданням Кнесету терміном на п'ять років (голосування абсолютною кількістю голосів), але він може бути переобраним на цю посаду повторно. Очолюючи Управління державного контролю, будучи в своїй діяльності незалежним від уряду, контролер несе відповідальність лише перед парламентом. До його функцій належить перевірка рахунків, економічної діяльності і нагляд за діяльністю міністерств, органів місцевого самоврядування та інших закладів, в управлінні якими є участь уряду або органів місцевого самоврядування, які фінансуються з державних фондів.

На думку Г.Сарторі, основна функція партії полягає у вираженні вимог тих, ким керують, передача і виконання цих вимог, тобто комунікативна у системі «народ — влада». Діючи в одній країні партії утворюють єдину систему; її вид залежить від того яке місце займають партії в державі і які складаються відносини між ними. Взявши до уваги число партій, відстань між ними на політичній карті, напругу політичної боротьби між ними, шанси на зміну влади, а також зв'язок між партійно-політичною системою та характером партій і соціальним поділом, можна виділити декілька типів цієї системи.

Для того щоб проаналізувати партійно-політичну систему, до неї необхідно включити всі релевантні партії. Релевантність (від англ. *relevant* — *актуальна відповідність*, близьке по значенню — *адекватність*) залежить від парламентського представництва партії, що відображає її коаліційний потенціал або можливість здійснювати вплив на формування уряду.

При вирішенні питання про релевантність партії приймається до уваги перш за все її місце в політичному спектрі: іноді доволі «скромна» партія має таке реальне чи потенційне значення для утворення коаліції, що не йде у ніяке порівняння з величиною її парламентської фракції чи електоральною підтримкою. Така ситуація досить часто виникає у Ізраїлі, коли формуються коаліції, в складі яких є невеликі партії, що ледь подолали виборчий бар'єр. Партії, недопущені до виборів чи оголошені поза законом, теж можуть впливати на виборчу кампанію, бути релевантними, бо будуть активно налаштовувати виборця або не йти на вибори або підтримати певні політичні сили.

В Ізраїлі політичні партії відіграють важливу роль і мають більший ніж в багатьох інших демократичних країнах. Адже ціна перемоги на виборах — вплив і влада. Представник партії вважає себе

воїном, що приймає участь у боротьбі між добром і злом. Змагаючись за владу для своєї партії і за блага для себе, він бореться за те, щоб завадити злу відсвяткувати перемогу. Звідси відсутність схильності до компромісів, характерна для єврейських партій, болюбий компроміс ставить під загрозу партійні принципи, що є розпізнавальною ознакою для виборців. Школи, театри, спортивні клуби, молодіжні рухи, виробничі та споживчі кооперативи, будівельні фірми, програми страхування знаходяться під егідою однієї з партій, слугують її членам і прихильникам і виступають як провідники партійного курсу, поширюють їх ідеї серед тих, хто користується їх послугами. Був час, коли навіть біржі праці працювали під опікою партій.

Посилення ізраїльських партій, обумовлене їх діяльністю в соціальній сфері, є в ізраїльському суспільстві вагомим фактором. Люди передплачують щоденну партійну пресу, лікуються в лікарні, що перебуває під партійною опікою, проводять вечори у партійному клубі, грають у спортивній команді, що належить до партійної ліги, купують книги, які друкує партійне видавництво, живуть в селі, населеному прихильниками однієї з партій і їм вона допомагає вирішувати існуючі проблеми. Система стає ще міцнішою, коли діти навчаються у школі, що перебуває під партійним впливом і там діють їх молодіжні партійні структури. Зрозуміло, наскільки широкі перспективи отримують громадяни у забезпеченні достойної роботи, коли стають активістами партій. Практика активної підтримки партійного активу поширена в Ізраїлі. Але з приходом до влади в Ізраїлі харизматичних лідерів часом значимість партій зменшується і вони стають більше репрезентаційними (прагматичними).

Починаючи з 1980-х років, багато ізраїльських політиків, учених та рядових громадян активно виступають з вимогами зміни політичної системи. Адже нині представництво у Кнесеті — пропорційне: список (партійний чи індивідуальний) отримує число місць в парламенті пропорційно числу голосів, відданих за нього на виборах (країна — єдиний виборчий округ). Список, що отримав менше 2% голосів виборців, залишається без парламентського представництва. Особливо широке невдоволення визиває непропорційно великий вплив малих політичних партій, їх намагання добиватися задоволення перш за все інтересів невеликих груп виборців, яких вони представляють, в т.ч. ультра релігійних. Тому у 1996 році прохідний виборчий бар'єр був підвищений з 1% до 1,5%, а з 2003 року уже діє 2% бар'єр як для ізраїльського парламенту, так і для органів місцевого самоврядування, де муніципалітети і місцеві ради теж обираються

боротьби між різними групами інтересів і перетворюються на мішень для критичних стріл з боку груп, що програли. Варто враховувати те, що критика на адресу засобів масової інформації не завжди стосується суті справи. Найчастіше причина критичних виступів пов'язана з невдачею певних політичних фігур у торгах за встановлення ключових тем «порядку денного» суспільства.

Пряма трансляція з Верховної Ради тільки підкреслює і збільшує наслідки втручання засобів масової інформації в порядок роботи даного представницького органу. У цьому відношенні Україна не відрізняється від західних демократій, де прийнято транслювати по телебаченню парламентські дискусії. Такі передачі зменшують політичний тиск на канали трансляції ще й тому, що кожному депутатові надається рівна можливість з'явитися на екранах телевізорів. Таким чином, сьогодні немає нічого дивного в тому, що багато депутатів мають звичай просити слова, аби померехтити на екрані.

Беручи до уваги те, що мас-медіа забезпечують суспільство здебільшого інформацією про політичні структури, неважко зрозуміти, що саме вони формують уявлення про ці структури, іншими словами, створюють «образ політичної реальності». Якщо говорити образно, то засоби масової інформації малюють «картини в головах глядачів». Незалежно від того, відповідають ці картини реальності або є оманливими, сам факт їхнього впливу на суспільну думку не викликає сумніву. В Україні, як і в безлічі інших країн світу, відбувається процес «деромантизації» політичних структур. Урядові органи вже не настільки віддалені від суспільства дистанцією недоскопності, як раніше, і не мають беззастережний авторитет та привілей усемогутності. Засоби масової інформації зривають з політичних лідерів урочисті покрови і роблять їх об'єктом всенародного обговорення. Верховна Рада, що раніше вважалася найбільш шановним інститутом України, постала перед суспільством як гніздо інтриг і підступу. У свідомості суспільства виникла якась нова політична реальність, безумовно, менш приваблива, ніж колись.

Зростаюча присутність на політичній арені засобів масової інформації дає суспільству все більш різноманітні можливості стежити за подіями, що відбуваються. Прийняття рішень, що впливають на долю кожного громадянина, вже не є перевагою невеликої групи політиків. Діяльність засобів масової інформації дозволяє суспільству з близької відстані спостерігати за дискусіями у парламенті, засіданнями уряду або взаєминами між різними секторами економіки. Подібні спостереження формують відношення причетності кожного члена суспільства до поточного політичного процесу.

більше в нього шансів бути обраним, тому політики з потроєною енергією прагнуть стати перед мікрофонами і телекамерами.

Варто відзначити, що незважаючи на постійне збільшення каналів трансляції, політичні діячі повинні докладати певних зусиль, щоб домогтись представництва на телебаченні. Виникнення нових каналів підвищило ймовірність появи того чи іншого політика на телеекрані, але, на відміну від досвіду минулих років, для створення привабливого іміджу йому необхідно брати участь у передачах не одного, а декількох телеканалів і найбільш рейтингових. Звідси випливає, що залежність політичних діячів від окремих засобів інформації невелика, а в цілому вона досить серйозна.

В останні роки у процесі задоволення комунікативних потреб населення намітилася така тенденція, як готовність політичних діячів поводитися відповідно до установок різних засобів масової інформації (велика частина депутатів з'являється в будь-яких програмах телебачення, дає інтерв'ю за першої ж нагоди, говорить і поводить відповідно до побажань журналістів, і все це тільки заради того, щоб їм був гарантований екранний час або газетна площа).

Український електорат дуже чутливий до матеріалів, представлених у засобах масової інформації, особливо на радіо і телебаченні, адже «у більшості випадків мас-медіа не можуть диктувати людям що думати, хоча вони вміло підказують їм, про що думати». Очевидно, гострота реагування політичних структур на виступи засобів масової інформації співвідноситься в першу чергу з високою оцінкою їхньої здатності впливати на суспільну думку. Чим ширша сфера дії засобів масової інформації, тим більший вплив їм приписується і тим наполегливіше політичні структури прагнуть контролювати мас-медіа. І навпаки, чим вужче поле діяльності інформаційних засобів, тим слабша потреба реагувати на них з боку політичних структур. З точки зору засобів масової інформації, віра в їхню силу надзвичайно велика, але вплив засобів масової інформації на формування порядку денного суспільства відносно невеликий.

У рамках розглянутої концепції, спроби контролю за інформацією (цензури) можна розглядати як протистояння груп, що представляють інтереси різних політичних сил з одного боку, і засобів інформації — з іншого, за визначення тематики суспільних дискусій. Картина стає особливо складною, коли відкриваються внутрішні розбіжності в самій політичній структурі з приводу того, яку інформацію допустити або не допустити до публікації. У цьому випадку засоби масової інформації іноді виявляються в центрі

за пропорційною партійною системою. Лідери крупних політичних партій — як правлячих, так і опозиційних — нещодавно (2008 р.) підтримали законопроект про реформу виборчої системи, внесений у Кнесет депутатом від лівої партії «Авода» О.Пінесом. Ця підтримка дає шанс на здійснення реформи, яка пропонується вже не вперше. По законопроекту Пінеса, половину депутатів Кнесета пропонується обирати по партійних списках, а решту по територіальних виборчих округах. В кожному окрузі виборці будуть голосувати не тільки за ту або іншу партію, але і за одного із кандидатів, що балотуватимуться від різних партій. Можливість висунення незалежних кандидатів не передбачається, як і можливість голосувати за дві різні партії — скажемо, за список «Лікуду» і кандидата від «Аводи». Імена кандидатів будуть занесені в бюлетені партій, і кожний виборець повинен буде, як і зараз, опустити в урну один бюлетень. Це означає, що кожна партія, яка приймає участь у виборах, зобов'язана буде виставити своїх кандидатів у всіх 60 округах — або взагалі не брати участь у виборах у тих округах, де вона не виставила персональних кандидатів. При цьому виборці отримують можливість обирати не тільки між партійними програмами і лідерами партій (як це проходить зараз), але і між конкретними кандидатами, конкуруючими у даному окрузі. За задумом прихильників реформи, це ослабить роль партійних верхів і спонукає керівництво всіх політичних партій «полювати» на авторитетних кандидатів, що в змозі персонально отримати підтримку виборців в округах. Зрозуміло, що очікувана виборча реформа надає перевагу крупним партіям і понижує шанси на успіх більш дрібних і «вождистських» партій. Прихильники законопроекту бачать у реформі спосіб подолати розчарування виборців у своїх представниках, укріпити зв'язок між суспільством і політичними партіями і таким чином укріпити ізраїльську демократію. Опоненти заявляють, що в такій маленькій країні, як Ізраїль, поділ на територіальні округи абсурдний і недоцільний.

Для Ізраїлю під час політичної чи інших криз є звичним політичним явищем дострокові вибори. Вони були проведені у 1951, 1961, 1981, 1984, 1992, 1996, 1999, 2006, 2009 роках. Вибори в Кнесет XVI скликання були перенесені з ініціативи прем'єр-міністра. Кнесет може приймати рішення абсолютною більшістю про продовження роботи на термін більше 4 років. Вибори до Кнесету VIII скликання були перенесені через війну. Але в кожному випадку затримки чи дострокових виборів, парламент працював чотирирічний термін з дати виборів, як це визначено законом.

Історія Ізраїлю нараховує п'ять урядів національної єдності.

Причиною створення першого такого уряду 1967-1970 рр. була війна 1967 р. І найважливішою задачею цього уряду стала консолідація сил для перемоги у цій війні.

Другий уряд національної єдності 1984-1988 рр. з'явився в умовах патової ситуації, що не дозволяла жодному з політичних суперників самостійно сформувати вищий орган управління країною. Вимушений характер цього уряду передбачила взаємна недовіра двох головних політичних блоків і небезпека диктату малих партій, перш за все релігійних. Цим частково пояснювалися принципи діяльності уряду: обидві правлячі сили мали право вето по основних рішеннях. Іншим стримуючим механізмом став принцип ротації влади, що сприяло попередженню розколу в уряді. Уряд справився з задачею економічної кризи і виведення єврейських військ з Лівану, що дозволило розрядити тяжку внутрішньополітичну атмосферу тих років.

Третій. В результаті виборів 1988 року ліва «Маарах» і правий «Лікуд» отримали майже рівну кількість мандатів — відповідно 39 і 40. Приблизна рівновага сил виявилась між ультраправими і найбільш поміркованими партіями. Характерною рисою цього «широкого уряду» стало те, що єдності в уряді не було по важливих питаннях державної політики. Постійно росли суперечки між правими і лівими. У 1990 році уряд єдності отримав вотум недовіри.

Вчетверте уряд національної єдності був сформований вже через 11 років в лютому 2001 р. Він проіснував лише рік і дев'ять місяців, після цього внутріпартійні дискусії привели до рішення партії «Авода» вийти з Уряду. Головна причина його створення — прийняття серйозних рішень в сфері національної безпеки. Новий уряд національної єдності очолив знову А.Шарон у 2005 році, і він включив у себе представників партій «Лікуд», «Авода» і «Єврейство Тори».

За результатами виборів до Кнесету XVII скликання (2006 рік) до парламенту пройшло 12 із 31 партій, що були зареєстровані виборчою комісією (при населенні країни — 7,2 млн. чол., з них 75% євреї). Вибори виявили тенденцію падіння популярності великих і «старих» партій, а малі далі продовжують зберігати свій вплив. Вибори показали певне розчарування і пасивність виборців — у них взяло участь найменша кількість громадян за всю історію країни — 62,3%. Значно нижче був відсоток голосуючих в арабському секторі.

У Кнесеті XVII-го скликання більшість отримали праві партії, але утворена коаліція не збереглася і рішенням Президента Ізраїлю

Передвиборча агітація в останні роки набула надзвичайної політичної й інформаційної важливості. Дедалі більш різноманітними стають і самі засоби інформації. Засоби міжособистісної комунікації, що служили цілям передвиборчої пропаганди в перші роки після державотворення, поступилися місцем більш витонченим засобам масової інформації.

Оскільки велика частина виборців визначає свої електоральні переваги ще до початку виборчої кампанії, особливо важливою стає роль засобів масової інформації в період між виборами. У цей час політики вільні від необхідності забезпечувати постійну підтримку виборців, а контроль над засобами масової інформації значно слабшає в порівнянні з періодом виборів. При цьому змінюється і співвідношення й функції засобів масової інформації — їхній вплив виявляється в інших сферах: задоволенні комунікативних потреб населення, формуванні «суспільного порядку денного», створення образу політичної реальності.

Політичний вплив засобів інформації полягає в їхній здатності задовольняти комунікативні потреби населення. Чим цінніша інформація, надана мас-медіа, тим більшого значення набуває засіб масової інформації, підсилюються їхні політичні позиції, поглиблюється залежність від них «споживачів». Це положення виведене з теоретичної концепції «задоволення потреб», яка стверджує, що різні моделі сприйняття і використання засобів масової інформації формуються відповідно до комунікативних потреб населення і того, як воно оцінює здатність мас-медіа задовольняти їхні запити.

Соціологічні дослідження стверджують — психологічна сприйнятливість українського суспільства та українських політиків досить висока. Неформальний обмін інформацією між представниками різних політичних структур і журналістами служить важливим комунікативним каналом, тому що журналісти не тільки одержують робочий матеріал від політичних діячів, але й, у свою чергу, забезпечують їх інформацією, добутою з інших джерел.

Багато політиків-початківців змушені «загравати» з журналістами, щоб домогтися уваги преси або телебачення, а за відсутності альтернативних джерел інформації змушені спиратися на відомості, отримані від «своїх» журналістів. Політичний діяч мусить боротися за своїх прихильників. Коли засоби масової інформації часто звертають увагу на певного кандидата, то це може забезпечити йому суспільне визнання, що, зрештою, вплине як на результати виборів, так і на його політичний статус. Рецепт загальновідомий: чим частіше претендент на яку-небудь посаду з'являється на телеекрані, тим

не стільки з їх кількістю, скільки з їх незалежністю. З цього приводу зауважимо, що серед періодичних видань загальнодержавної сфери розповсюдження лише близько 5% засновані державними органами влади або органами місцевого самоврядування; частка недержавного сектора телебачення і радіомовлення в медійному просторі України перевищує 96%, і тільки 4% належать державним мовникам. Високими темпами в Україні, як і в усьому світі, розвивається такий найсучасніший засіб масової інформації, як Інтернет. У 2005 р. ним регулярно користувалось 18% громадян країни, і лише за рік ця цифра зросла вдвічі.

Будь-яка, незалежно від характеру влада, не в змозі існувати і залишатися стабільною без постійного діалогу між виборцями і управлінцями як місцевого самоврядування, так і державної влади. Подібні твердження справджуються, насамперед, для демократичних режимів, що, за самою своєю суттю, мають потребу в постійному спілкуванні між певною частиною суспільства і тими, кого вони представляють. Такий діалог можна визначити як комунікативний процес, що впливає на характер відносин між представниками влади і підданими. У тій або іншій формі подібний діалог існує за недемократичних режимів і покликаний гарантувати визнання панування діючої влади. Так чи інакше, і за демократичних, і за недемократичних режимів засоби масової інформації складають один з найважливіших компонентів у взаємодії між керуючою і керованою сторонами та найважливіший елемент громадянського суспільства.

Всі політичні процеси, і в першу чергу демократичні, можна розглядати як двосторонні процеси обміну інформацією: виборці передають своїм обранцям свої побажання, вимоги, думки і висловлюють підтримку, а обрані ними представники приймають ці «послання», засвоюють, переробляють і створюють уже свої власні у формі декларацій та політичних рішень.

Вивчаючи політичну роль засобів масової інформації, необхідно розрізняти періоди виборчих кампаній, коли зростає інтенсивність використання мас-медіа політичними структурами, і часом між виборами, коли у відносинах між двома інститутами панує відносний спокій.

У ході виборчих кампаній політичні структури широко користуються засобами масової інформації, насамперед з метою передвиборної агітації. Одночасно вони прагнуть жорсткіше контролювати всякого роду інформацію. Це прагнення цілком зрозуміле, оскільки публікації в засобах масової інформації можуть прямо вплинути на результати виборів.

Ш. Переса від 27.10.2008 р. Кнесет XVII — го скликання розпущений, а дострокові вибори відбулися 10 лютого 2009 р., де перемогу знову отримали право-центристські сили, а уряд сформував правий «Лікуд». У відповідності до ізраїльського законодавства, вибори повинні відбутися через 111 днів після оголошення про розпуск уряду — якщо депутати не призначать іншу дату їх проведення шляхом прийняття закону про розпуск парламенту. Причиною подій 2008 року стала неспроможність правлячої партії «Кадіма» сформувати новий уряд в рамках нинішнього складу парламенту, не погодилися на співпрацю «секторальні» партії (що відображають інтереси певних груп, секторів суспільства) — релігійні «ШАС», «Об'єднаний іудаїзм Тори» та «Партія пенсіонерів Гіль». Такі ж політичні сили нині мають найбільший вплив на формування органів і місцевого самоврядування, але він іноді носить регіональний і етнічно-релігійний характер.

Парламентський і партійний досвід Ізраїлю для української еліти цікавий з декількох причин:

- як досвід державного будівництва країни, що майже через 2 тис. років відновила свою державність і змогла побудувати демократичне суспільство у симбіозі з фундаментальними релігійними цінностями, що свого роду є оберегами давньої культури;

- як політичний національний рух, що об'єднав єврейські общини у всьому світі і зумів реалізувати свою головну мету — побудову єврейської держави, а нині будує демократичне і заможне суспільство;

- як приклад уміння різновекторних політичних сил знаходити компроміс в ім'я подолання суспільних кризових явищ, що свідчить про зрілість та свідомість національної еліти, котра теж утворювалась в значній мірі з вихідців з різних країн і континентів, в т.ч. і колишнього СРСР;

- як досвід роботи Кнесету країни, який з початків роботи формується по пропорційній виборчій системі, хоча партії постійно модифікуються, коаліції руйнуються, а дострокові вибори парламенту і утворення нового уряду є звичною для країни демократичною процедурою.

На процес становлення політичної еліти Ізраїлю мав вплив кібуцький рух, що представляв собою сільськогосподарські виробничі товариства (колективні господарства без приватної власності), які швидко показали свою перевагу над іншими поселеннями, що знаходилися в стані застою. В умовах Палестини вони стали найкращим способом ведення господарства і найкращою формою

єврейського поселення. Колективна форма праці і життя виявилась ідеально пов'язано з метою сіоністського руху — національним відродженням і всеохоплюючим соціальним перетворенням шляхом зміни не лише суспільних відносин, а і самої поведінки людини. На думку багатьох дослідників, в т.ч. І.Д.Звягельської, сільський кібуцький рух Ізраїлю мав великий вплив на весь процес становлення Ізраїля. Він виховав ізраїльську еліту, заклав підвалини національної армії, визначив стиль керівництва, сформував домінуючу систему цінностей, особливо в роки становлення держави.

Реформування місцевої влади в Україні, підвищення її ефективності на базовому рівні варто пов'язувати не лише з підвищенням ролі партійних та громадських організацій як інституцій громадянського суспільства, а й з використанням досвіду державотворення країн ранньої демократії, а бо тих, що утворилися порівняно недавно.

1.9. Роль засобів масової інформації у формуванні політичних еліт

Цивілізаційний процес породжує суспільну відкритість, тому у політичній системі сучасного демократичного суспільства дедалі важливішу роль відіграють засоби масової інформації (ЗМІ), які цю ж відкритість та гласність й забезпечують. Під ЗМІ, як відомо, розуміють друковані періодичні видання, телерадіопрограми, кінодокументалістику, інформаційні агентства, Інтернет, інші періодичні форми публічного розповсюдження масової інформації. Тому журналістика як засіб масової інформації разом є виразником інтересів суспільства, думок і прагнень різних соціальних груп, категорій, окремих особистостей. Зрозуміло, що діяльність засобів масової інформації має важливі суспільно-політичні наслідки, оскільки характер масової інформації адресований аудиторії, визначає значною мірою її ставлення до дійсності і напрям соціальних акцій. В основі громадської участі лежить інформування: з одного боку, громадянин має бути поінформованим, а з іншого боку — вільний доступ до відкритої інформації щодо процесів підготовки та ухвалення рішень, а також їх втілення у життя — одна з найважливіших передумов забезпечення прозорості та підзвітності органів влади на різних рівнях. Ми розглянемо роль та особливості впливу засобів масової інформації на формування політичної системи країни.

Засоби масової інформації не тільки інформують, повідомляють новини, а й пропагують певні ідеї, погляди, вчення, політичні

програми і тим самим беруть участь у соціальному управлінні, забезпечують владі інформаційний супровід. Шляхом формування громадської думки, вироблення певних установок вони спонукають людину до тих чи інших вчинків. ЗМІ, як спосіб масового зв'язку між тими, хто управляв, і тими, хто є об'єктом управління, тобто громадянами того чи іншого суспільства, несуть не тільки оперативну, а й офіційну інформацію — закони, розпорядження, укази тощо. Цим самим вони передають волю влади, її вимоги. Разом із тим, ЗМІ є видом зворотнього зв'язку. Вони акумулюють думки прагнення, судження людей практично з усіх сфер життя громади — це своєрідний і ні чим незрівняний барометр громадської думки.

У демократичному суспільстві засоби масової інформації є компонентами політичної системи поряд із парламентом, виконавчою владою, незалежним судом і їх навіть називають «четвертою владою» — не в розумінні «четверта державна», а в розумінні «влада громадянського суспільства». Хоча це і образний чи метафоричний вислів, але він свідчить, що преса — влада своєрідна. Вона не є владою у прямому значенні слова, тобто не є аналогічною із державним інститутом. Ця своєрідність насамперед у тому, що ЗМІ не можуть приймати рішень, наказувати, зобов'язувати, притягати до відповідальності. ЗМІ здійснюють свою політичну, управлінську роль у політичній системі шляхом обговорення, підтримки, критики й осуду різних політичних програм, платформ, ідей і пропозицій окремих осіб, громадських формувань, політичних партій, фракцій й донесення позицій опозиційних партій до електорату та роль своєрідного громадського контролю і розголосу його результатів.

Отже, основні функції мас-медіа в ліберально-демократичному суспільстві: контроль за владою, тиск на владу, встановлення взаємин та довіри між владою й суспільством. Утім, в авторитарно-тоталітарних режимах, де ідеологія та преса одержавлені, засоби масової інформації дійсно є лише інструментом державної (чи партійно-державної) влади: «Газета — не тільки колективний пропагандист и колективний агітатор, але також і колективний організатор».

Загальна кількість часописів України за останні роки зростає в кілька разів. У 1996 р. було 5325 зареєстрованих видань, із них 3953 газети і 1025 журналів. Станом на 2004 р. в Україні зареєстровано 20 903 періодичних видань. 8859 від цієї кількості — видання загальнодержавної сфери розповсюдження (з них 3427 газет, 4073 журнали), 12 044 — місцевої сфери. Постійно розширюється також мережа теле- та радіоканалів. Здійснення функцій ЗМІ пов'язане